BP-212E

Backgrounder

THE GOODS AND SERVICES TAX: COMMENTS ON THE TECHNICAL PAPER

Marion Wrobel
ECONOMICS DIVISION

October 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-05359/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-2/212E

ISBN 0-660-13489-6

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
GST REVENUES	2
A. Fiscal Consequences	2
B. Revenue Neutrality?	3
THE ENHANCED GST CREDITS	4
IMPACT ON HOUSING	8
A. New Owner-Occupied Housing	8
B. Rental Accommodation	11
C. Land	13
D. Renovations	13
WHO WOULD PAY THE TAX?	13
HOW OFTEN WOULD THE TAX BE CHARGED?	15
A. Used Goods	15
B. Appreciating Used Goods	16
EXEMPTIONS AND TAX FREE GOODS	17
ADMINISTRATIVE AND COMPLIANCE ISSUES	19
A. Complexity	19
B. Options	21
FINANCIAL SECTOR TAXATION	22
CONCLUSION	23

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE GOODS AND SERVICES TAX: COMMENTS ON THE TECHNICAL PAPER

INTRODUCTION

In 1991, if all goes as planned by the federal government, Canadians will pay a new tax whenever they make purchases from a wide range of goods and services. This new sales tax will, for most Canadians, be applied in addition to the existing retail sales taxes with which they are now familiar.

The proposed goods and services tax (GST) will also be a new experience for businesses. Today, some of these collect and remit retail sales taxes, while those which produce or import manufactured goods collect and remit the federal manufacturers' sales tax (MST). There are still, however, numerous enterprises which never see the current taxes directly because they neither sell nor buy taxed products at the retail level, nor do they produce or import manufactured goods.

The new GST would be a multi-stage sales tax. One obvious result of its introduction would be to increase vastly the number of taxpayers. Tax liabilities would be incurred at every stage in the production process and, with some exceptions to be discussed later, by every person or every firm engaging in production or sale of goods and services.

This tax would, then, dramatically affect the way in which sales tax revenue is collected at the federal level, significantly broadening the base, altering the rate and consequently changing the relative amount of sales tax inherent in the prices of various products. By taxing services and other non-manufactured goods directly, substantial shifts in relative prices would take place. This tax would also dramatically increase the amount of sales tax revenue collected by the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

federal government, but numerous mechanisms are proposed to return part of these revenues to the taxpaying public.

This paper will examine a number of issues related to the GST, as described in the technical paper released by the Minister of Finance in August 1989. The discussion will cover the impact of a number of items which the Department of Finance considers resolved at this time, as well as of a number of items for which no resolution yet exists.

GST REVENUES

A. Fiscal Consequences

The GST, as outlined in the August technical paper, is predicted to generate $24 billion in 1991, this amount being based on a rate of 9%. Of this total revenue, about $18.5 billion would replace the revenue lost by the elimination of the existing MST, which by 1991 would have been levied at a rate of 13.5% for most products. The remaining $5.5 billion would be returned to taxpayers in one form or another. By far the most important element in this regard would be the greatly enhanced sales tax credits. Such refundable credits have been used for a number of years by the federal government to alleviate the impact of the MST on lower-income families. The existing system of credits would have cost $1.2 billion in 1991. The proposed credits would cost about $3.6 billion. The difference ($2.4 billion) would be financed by GST revenues.

The middle income tax rate, which currently stands at 26%, would be reduced to 25%, a move which would cost the federal government about $700 million. Since most provincial taxes are levied on top of the federal one, this move would equal to a total marginal reduction of about 1.5 percentage points if the provinces did not alter their income tax systems in the wake of this rate change.

Finally, about $2 billion in revenues would be transferred to individuals and provinces as a result of the GST's impact on the price level. The personal income tax system (PIT) is indexed to inflation, as are various transfers to the provinces and Old Age Security and Family

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Allowance payments. The introduction of the GST is expected to raise prices by about 2.25%, subsequently lowering tax revenues and raising government expenditures as indexing provisions came into play.

OAS payments are fully indexed. PIT and Family Allowance are only fully indexed to inflation in excess of 3% per year. If the rate of inflation in the absence of this tax was expected to be over 3%, any marginal increase due to the introduction of the GST would be fully indexed.

The remaining $200 million in GST revenues is slated to pay for additional administrative costs which, according to some estimates, could include the hiring of up to 4,000 additional employees to handle the tax. The government has provided no definitive estimate of administrative costs.

B. Revenue Neutrality?

The fiscal consequences of this new tax have been the subject of much debate. The $24 billion in anticipated GST revenues would not provide the government with any new sources of funds to fight the deficit. The new tax would replace an existing tax and transfer funds to individuals directly and indirectly through the provinces. In this sense one might claim that the reform measures would in fact, be revenue neutral.

One can also argue the contrary. When sales tax reform proposals were first announced in 1986, the MST was raising revenues of about $13 billion. Since then, the MST rate has been raised significantly to the point where it now stands at 13.5% for most goods and is expected to raise over $18 billion in 1991. Had the reform package itself, rather than previous budgets, increased sales tax revenues from $13 billion to over $18 billion, no-one would be arguing that the tax was neutral.

The argument against revenue neutrality is further strengthened by noting that the federal government, in proposing a reform of the sales tax, has recognized the serious problem associated with the erosion of the MST base. The 13.5% MST rate might well be viewed as untenable over time. Rather, it is only a temporary measure until such

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

time as the GST can be put in place. In other words, the GST might be able to deliver $18.5 billion in net revenues, but the MST would never have been able to do so. Thus when the government raised the MST rate in the 1989 budget to generate funds to reduce the deficit, it might well have been doing so in preparation for introducing a GST.

Furthermore, the impact on the deficit should not be viewed as the sole test of neutrality. If the added revenues were slated to pay for new programs such as a national daycare program, no one would claim that the system was revenue neutral, even though tax revenues would be, in a sense, returned to Canadians. We would recognize that tax reform was being used to fund a new program. Why can we not view the system of tax credits in the same way? It clearly alters the distribution of income. How does this system of credits differ from any other form of targeted public assistance? Tax expenditures are increasingly being substituted for program expenditures and loose interpretation of the concept of revenue neutrality allows tax based measures to be unnoticed in a way that expenditure measures could not be.

By stressing the alleged revenue neutrality in the tax reform, the government is pointing out that there are structural problems inherent in our present tax system which need to be addressed for their own sake. Determining the appropriate level of taxes and expenditures is a task which the government faces whether or not it reforms the tax system. These are two distinct issues which should not be confused.

THE ENHANCED GST CREDITS

In the 1989 federal budget, the Minister of Finance raised the refundable sales tax credit to a maximum of $140 per adult and $70 per child, subject to a 5% reduction for family income in excess of $18,000. This credit, like the refundable child tax credit has a very simple design. If family income is below the turning point of $18,000, full credits are received. Beyond the turning point, credits decline at a constant rate until they reach zero. Total credits increase as family size increases.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Under the GST, the turning point would be raised to $24,800 and the credits would be substantially enhanced. The system would, however, be more complicated. The maximum credit would be $275 per adult and $100 per child. In a single parent family, an adult credit, rather than the child credit, could be received with respect to one child. Such a feature does not exist under the present sales tax credit system but it does exist in the income tax system; a single parent can claim a non-refundable "equivalent to married" credit for one child, rather than the usual dependant credit.

This new credit regime has another component. The technical paper argues that there are additional costs for those who maintain a single-person household. As a consequence a single person's credit would be available. This credit would be calculated as 2% of net income in excess of $6,175, to a maximum of $140. This maximum would be granted at a net income level of $13,175 and more. It would be available to all single adults, even those with children, and would be included in the total GST credits which would be subject to the reduction rate of 5% once income exceeded the turning point.

There are a number of potential difficulties associated with these credits. In the first place they would complicate the calculation of benefits. A taxfiler would have to calculate his or her net income in excess of $6,175 and then determine 2% of this, and enter that amount, or $140, whichever was less, on the appropriate line of the tax form. The taxpayer would then have to determine the extent to which the benefit would be reduced by comparing income to the turning point of $24,800. Part of this procedure will be familiar to taxpayers who have previously claimed the refundable CTC or STC. Under the proposed system, however, credit would actually increase with income over some range. In addition, one measure of income (net income as calculated on a tax form) would be used to determine the level of the single person's credit, while another measure of income (net income plus social assistance benefits, worker's compensation and guaranteed income supplement) would be used to determine the amount of total credit reduction.

The technical paper offers a weak rationale for the single person's credit. Its intention is to recognize the fact that maintaining a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

household involves some fixed expense, regardless of family size. Since there are economies of scale in maintaining a household, a case might be made for a special single credit. Married couples would not get such a credit, possibly because they would receive two adult credits, whereas a single person would get only one. If this is the reason, however, it seems odd to extend this credit to a single parent since such a family configuration would also have access to two adult credits, the parent's and that allowed for one child.

The size of the single credit would be such that total credits could actually decline as family size increased. For example, a three-person family (one parent, two children) could receive more than a four-person family (two parents, two children) earning the same amount of income (see Figure 1). It is difficult to see how a three-person family can be assumed to have a higher cost of living than a four-person family. The technical paper neither recognizes this anomaly, nor does it explain this departure from the concept of horizontal equity always implicit in past credit schemes.

In another potential anomaly in the GST credit, the technical paper states that "both the equivalent-to-married and the additional $140 credit will be subject to restrictions analogous to those in the Income Tax Act so that, to the extent possible, married and common-law couples will receive the same credit benefits." The Income Tax Act does not recognize common-law marriages. Common-law spouses are treated as single individuals. It is only when two unmarried adults have children together that the Act treats them as a family unit.

It is possible that the credit system would greatly favour common-law couples. There are several reasons for this. Unmarried adults would be treated as single and therefore eligible for the single's credit. If they had children, one child would be eligible for an adult credit rather than a child credit. The benefit reduction for such a couple would be calculated on the basis of individual rather than joint income, unless both adults were the parents of the child. Until proposed legislation is made public, it is not known just how this credit would actually work. Existing legislation can, however, give some indication of possible rules.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Consider the case of two adults living together as a family. If the couple was married, they would be entitled to a maximum GST credit of $550, which would be reduced on the basis of family income. If the couple were unmarried, each individual would be entitled to an adult credit, reduced on the basis of individual income. Rather than having the credits start to diminish at $24,800 of total income as in the case of a married couple, the credits might not start to diminish until total income reached $49,600 if both adults earned the same amount.

In addition, the unmarried couple would be treated as two single individuals. At first glance it seems that both individuals would be eligible for a single's credit. In testimony before the House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs on 15 August 1989, the Deputy Minister of Finance stated that an unsupported individual filing an income tax return would be considered a separate household, even if sharing accommodation with others, such as parents. If this statement is accurate, then two unmarried adults living together would then be treated as two households if they both filed returns. The common law couple would then be entitled to two single's credits. Figure 2 presents the different levels of benefits available to a married and unmarried couple. At an income level which would cut the married couple off GST credits, the unmarried couple could still be receiving over $800 in credits.

Consider the case of married and unmarried couples with children. Married parents could claim a maximum of $100 per child but single parents could claim up to $275 for one child. In addition, unmarried parents would also be eligible for the single's credit.

The Income Tax Act requires that a common law couple report their joint income when claiming a child tax credit or sales tax credit with respect to a child, of whom they are both the parents. If only one is a parent of the child, then the couple does not report joint income. Under GST, a two-adult, one-child family could claim a maximum credit of $650 if married and $1,105 if unmarried (three adult credits plus two single's credits). The married couple would cease receiving any credits once family income reached $37,800 whereas the unmarried couple could still be

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

receiving maximum benefits at such a point. This situation is portrayed in Figure 3.

The Income Tax Act allows single parents to claim an "equivalent to married" credit for one child. Only one such credit can be claimed for each domestic establishment. If this rule was applied to the GST credit, a two-adult, two-child common law unit, with neither child being the offspring of both adults, would be eligible for three adult credits and one child credit rather than four adult credits. The adults would have to decide among themselves who claimed the extra adult credit.

This rule might also be applied to the single's credit so that only one single's credit would be allowed per domestic establishment. This would differ from the notion of "household" as used by the Deputy Minister of Finance and would reduce the bias of the GST credit against married couples. But it would not eliminate that bias, which could, in some circumstances, still be significant.

IMPACT ON HOUSING

Undoubtedly, housing accounts for the single largest expenditure made by families. This is true whether they own or rent. The tax treatment of this sector is then very important to personal finances. This section will examine the possible effect of the GST on housing markets by considering its implications for new construction, the rental market, the resale market, etc. Since land would be effectively taxed by the GST in some circumstances, we will also consider any potential relative price effects.

A. New Owner-Occupied Housing

The 1989 budget increased the MST on building materials to 9%. The 13.5% rate applies to other manufactured goods which go into the construction of the house. Land is not taxed, nor are labour services and builder's profits. By 1991, this MST should be equivalent to a 4% rate on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the price of an average new house. Where land is relatively expensive, the effective tax rate on the total price of a new home would be somewhat lower.

The GST would impose a 9% tax rate on the retail price of a new house purchased from a developer, or of a substantially renovated house. This would include the land on which the house was built as well as the value added which went into the construction of the house. Thus the GST has the potential to increase the price of new houses substantially.

To offset this impact, the government is proposing to rebate up to one-half the GST otherwise owing, subject to restrictions on the price of the house. For houses costing no more than $310,000, one-half of the tax would be rebated. The maximum rebate of $13,950 would also be offered for houses priced up to $350,000. (At this point only four percentage points of the tax would be rebated.) Beyond that price, the rebate would decline so that none would be offered for houses priced at $400,000 or more.

Clearly, the tax implications of the shift to a GST would vary across Canada since house prices vary greatly. As the technical paper notes, homebuyers in Toronto would face the greatest adverse effect of this change.

Individuals could reduce the effective GST paid by purchasing land separately and contracting to have a house built. Land purchased from non-registered traders would not be subject to tax and dividing the total housing cost between land and structure could entitle a homebuyer to a rebate when the total cost might push the transaction over the limit for the GST rebate.

Consider two examples. In the first,a homebuyer could purchase a $250,000 house from a developer, on which a $22,500 GST would be nominally charged. Half would be rebated so the effective GST paid would be $11,250. If the purchaser bought the land from a non-registered trader and contracted for a house to be built, he would pay no tax on the land. Assuming that 25% of the total cost constitutes land cost, this individual would pay $62,500 for the land and construct a $187,500 house, on which total tax paid after rebate would be $8,437.50. If the homebuyer purchased the land from a registered trader, he would have to pay GST on the land and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

include that amount with the price of the house when claiming a rebate. The total rebate would then be $11,250, whether he bought from a developer or not.

Now consider the case of a homebuyer wishing to purchase a $400,000 home. If he purchased it from a developer, he would pay $36,000 in GST and receive no rebate. If he purchased a $100,000 plot of land and built a $300,000 house on it, he could save a substantial amount of tax. If the land was bought from a non-registered trader, it would not be taxed at all, while the tax on the house would be $13,500 after rebate. The total GST saving would be $22,500. Even if the land purchase was taxable the buyer could save on GST if the dwelling cost alone were applied to the rebate cutoff level. By reporting only the $300,000 cost the buyer would get a rebate of $13,500 on the dwelling. Adding the $9,000 full GST paid on the land would give a total GST bill of $22,500, as opposed to the $36,000 paid when buying from a developer.

The rebate scheme is designed to exclude wealthier families from its benefits. Housing expenditures are directly related to income and normally the rebate would be based on either variable. Exceptional housing markets such as those in Vancouver and southern Ontario would create anomalies, however. The government's proposed use of housing expenditures, rather than income, to determine the rebate, means that the rebate could be delivered at the time of purchase, rather than after tax forms had been filed. The size of rebate would be substantial and any lengthy delay could be costly to purchasers.

Newly-constructed houses would have to compete with the existing stock of houses, which would not be subject to tax upon resale, except in certain circumstances. Buyers see the two as relatively close substitutes; the total price they are willing to pay for each type of housing is the same. The fact that one component faced a tax while the other did not would be irrelevant to them. The relative prices of new and old housing should remain fairly stable with the imposition of a tax on new housing.

Consider a housing market with a taxed and untaxed sector. Applying the GST to one sector would drive up its prices, reducing the quantity demanded and increasing the price difference between the two

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sectors. Since the two types of housing are substitutes, this increase in relative prices would cause some housing demand to shift from the taxed sector to the untaxed sector. But an increased demand for untaxed housing could not bring forth any increase in supply since all new housing is, by definition taxed. Therefore the prices of old houses would have to rise. The GST would also cause new house construction to decline and thus raise new house prices also.

In the future, the stock of untaxed housing would decline as older homes were destroyed or renovated. Population and income growth and demographic change would increase the demand for housing, yet any net addition to the housing stock would have to come from the taxed (new) sector. This would be the marginal supply at which the price would be determined. The imposition of the GST on new housing would, then, raise house prices and confer a windfall profit on owners of existing housing.

B. Rental Accommodation

In 1991 or later, all aspects of the construction of a building would be subject to the GST, as would the cost of the land. (Long-term residential rentals would be exempt from the GST. No tax would be collected on these rents and the landlord could not claim an input tax credit on any GST paid.) The tenant of new accommodation would then pay a rent which effectively included a GST component for all of the value added going into the accommodation, except for this last stage. Newspaper reports indicate that rent review authorities would consider the GST paid as legitimate expenses in the determination of rents. Any subsequent sale of this building would then also be exempt from GST.

Buildings constructed prior to 1991 were never subject to a GST, although they were subject to the MST in existence at the time of construction. Longterm residential rentals from these would also be exempt from GST.

Commercial and short-term residential rentals would be subject to the GST, for which landlords would be eligible for a full input credit. Subsequent sales of these buildings would be subject to the tax.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Where a building provided taxable and tax exempt rentals, prorating would determine the extent of input credits allowed. Whether a building provided taxable or tax-exempt services, no rebate would be made available; the full 9% GST would be paid upon construction.

Again, the obvious question is the possible impact of the proposed tax on the price of rental accommodation. Tax exempt status means that rentals in new buildings would be subject to some tax, although this tax component would be hidden from the consumer and would effectively be less than 9%. Such a tax would not apply to residential rents in older buildings. From the point of view of the consumer, the relative demand for the two types of rental accommodation would not change and therefore the relative prices should stay about the same.

The introduction of a new and larger tax on new construction should raise rents across the board. To see how this would work, consider a case where the market was in equilibrium. A stock of older rental accommodation would exist against which some level of demand applied. This would set a market price. The alternative market would consist of new rental accommodation. In this sector a market price would also be established according to supply and demand. If a tax was introduced in the new sector, the price there would rise and the quantity demanded would fall. As the tax drove up the price of new apartments, some demand would shift to old apartments. But an increased demand for older apartments could not increase the fixed supply, so the consequence would be fully reflected in price hikes in that market also.

Rent controls complicate this picture but do not alter the fact that excess demand would exist in this sector. If it could not be eliminated via price increases, other adjustments would take place.

In any event, it is clear that developments in the taxed sector would also affect the non-taxed sector. Prices would rise in both segments of the market and the amount of new construction should decline.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Land

Personal use property would not be subject to the GST upon resale. This would include any land sold by a non-registered trader. Such a transaction would not be subject to tax even if the purchaser was someone who engaged in activities which were normally subject to tax. If a real estate developer bought land from a non-registered trader and developed it for resale, the original sale would not generate GST liabilities and no input credit could be claimed. In the end, however, the land would be taxed, like all other inputs going into the real estate development. If this development consisted of units eligible for the rebate, the purchaser might pay as little as 4.5% tax. When an individual contracted to have a house built, the same rebate would be available.

An individual would be able to save tax by purchasing land from a non-registered trader who held land for personal use. In this case, the purchaser would not pay GST on the land and would pay only on the building.

D. Renovations

A homeowner who repaired or renovated his home would pay GST on the cost of those repairs or renovations, in the same way as an individual would pay GST when buying a haircut or a suit of clothes or a car. Such renovations and repairs would not affect the tax status of the house when it was re-sold; it would still be exempt. Houses which were substantially renovated by an individual or firm normally in the business of making such renovations would be treated like a new house and be subject to GST upon resale.

WHO WOULD PAY THE TAX?

The GST is generally seen as a tax which would be borne by the final consumers of goods and services, if these were consumed in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada. Intermediate stages of production and distribution would be subject to tax on sales but these stages would also be eligible for a full input tax credit. Thus only value added would be taxed at each stage. If the tax liability at each stage was passed forward, the final consumer would ultimately bear the full burden of the tax.

Economic literature has long examined the issue of "tax incidence" which attempts to determine who bears the burden of taxation. While tax design can affect it, such incidence is largely a matter of market conditions. Tax incidence tends not to be something which can be legislated. Thus, for example, the legal responsibility to remit the tax can be placed on either the seller or buyer but may not influence who actually bears the cost.

Being able to determine the incidence of the tax gives some clues as to the taxpayer's attitudes to it. If a taxpayer could pass the tax on fully, he would be indifferent to being taxed at 9%, being taxed at 0% or being tax exempt. Since taxpayers do express a preference, it is likely that they must consider that they bear some of the burden themselves.

A sales tax is usually borne by both sellers and buyers, but to what degree depends upon the characteristics of both supply and demand. In some extreme cases, the burden of the tax is borne solely by one side.

Canada is a small, open economy and as a result many products can be purchased in unlimited amounts at the world price. In these cases, with imports setting the domestic price, the introduction of a sales tax on both domestic and imported products will always be borne fully by consumers. If for some reason the tax does not apply to imports, then domestic producers bear the full brunt.

Some imported services might well be impossible to tax. Examples are financial services such as insurance, stock broking, banking, etc. on which a Canadian, by contract with an off-shore firm, could completely avoid paying the GST. In such a case the domestic producers of the same service would bear the full burden of any GST.

A trader selling in the retail market and not able to pass on any tax, would always prefer zero rating to exemption, unless compliance costs were particularly onerous. That trader would also prefer exempt

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

status to being taxed at the full GST rate. If, however, the trader did not deal at the retail level, he might well prefer being subject to a 9% GST rather than being exempt. In the former case, customers could receive a full credit for input taxes paid whereas in the latter case they could not. A seller subject to extraordinarily high compliance costs might prefer tax exempt status, but in most cases a trader not dealing at the retail level would be better off being subject to the full tax.

HOW OFTEN WOULD THE TAX BE CHARGED?

A. Used Goods

The GST is a value-added tax rather than a sales tax. A sales tax can be thought of as a tax on a transaction rather than a tax on a product. Thus a provincial sales tax might be applied to a product numerous times: think of an automobile which is sold new, and taxed, and later resold through a dealer and taxed again. This kind of multiple taxation should not occur with a GST type of value-added tax.

Why then would used products be taxed under the GST? There are several reasons. Used goods compete with new products and are often sold by the same retailer. If one was taxed and not the other, compliance costs for the seller might increase and an opportunity for tax evasion might present itself. Taxing one and not the other might also distort the relative prices of the two types of goods, especially if an untaxed source of used goods, say through imports, was available. As well, the sale of used goods often involves the creation of some value added. By taxing this sale, that value added can be effectively taxed. The real issue, though, is whether or not the taxation of used goods would cause any tax "cascading" and thus increase the effective tax rate to more than 9%.

Used goods sold by non-registered traders would not be subject to the GST, while the same goods sold by a trader would be taxable. Would this create a distortion or non-neutrality? The answer is no, even though the used car industry is worried about a potential bias against it.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

When a dealer bought a car from a non-registered trader, he would be able to claim a notional input credit as if he paid GST on the transaction, even though no tax was actually paid. Thus the effective cost of the car to the dealer would be less than the actual price paid. He would then add his markup and charges tax on the sale. The dealer's total selling price, including tax, would be little different from what it would have been before the tax.

Consider the following example. A used car could be sold by an individual to another individual or to a dealer for $10,000. The introduction of the GST would not affect the sale between two individuals. If a dealer bought the car he could resell it for $11,000. If, under GST, the dealer bought the car for $10,000, he could claim a credit of $826, i.e.,9/109ths of the purchase price, even though he paid no tax. The effective cost to him would be $9,174. To this he would add his $1,000 markup for profit, inspection, repairs etc. to give a selling price of $10,174. Add to this the 9% GST, and a purchaser would end up paying slightly more than he would have paid in the absence of this tax, i.e., $11,089.66 as against $11,000. The difference is simply the tax applied to the dealer's value added. No distortion would be created between private sales of used goods and sales through registered traders and no tax cascading would occur.

B. Appreciating Used Goods

There is an exception to this general rule: the class of property called "appreciating used goods" in the technical paper. This category includes personal property such as prints, etchings, paintings and sculptures, jewellery, stamps and coins. No notional credit would be allowed on these goods when bought by a registrant from a non-registrant. The notional credit is designed to remove any tax inherent in the purchase price of a good, when bought from a non-registrant. When goods appreciated in price, however, such a notional credit would offset more tax than was actually embodied in the good.

With appreciating used goods, a notional credit would likely lead to situations in which the government's tax take was less than 9% of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

total value added, even though that was the nominal rate applied to sales. This is because the notional credit based on purchase price could over compensate for GST previously paid. If no notional credit was granted, tax cascading would occur and the effective tax rate could exceed 9%.

There are at least two issues here. The first concerns government revenues and the second concerns the distorting impact this tax might have on traders in these types of used goods.

Most goods in this category do not appreciate over time; this is particularly true of works of art. A notional credit on an appreciating product would reduce government tax take only when the good passed from a trader to an individual and back to a trader: sales between registered traders would be taxable and creditable. Furthermore, the government tax take would be reduced only when the individual sold the good to a trader for more than he originally paid. Since trader markups are very high in these products, such appreciation would be rare. Indeed, such rapid price rises are usually found only in times of high inflation. Thus the use of notional credits for such goods would cost the government little in the way of lost taxes.

By denying traders access to notional credits in these goods, the government would be penalizing registered traders by effectively taxing their value added at more than 9% in some circumstances. This is the type of situation that used car dealers erroneously thought would apply to them. It would, however, apply to antique dealers, coin and stamp dealers and art galleries.

EXEMPTIONS AND TAX FREE GOODS

Preferential tax treatment would be accorded to two groups of goods and services. Some, such as basic groceries, prescription drugs and medical devices, would be free of tax. This would be achieved by charging a zero-rate of tax on retail sales and allowing all traders dealing in these products to claim full credit for any taxes paid on inputs. In this way the final selling price would contain no tax at all; the intent is clearly to reduce the relative price of these goods.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

This rule would also apply to all exported goods and services. In this case, however, the intent is not so much to grant a preference to foreign consumers as it is to recognize that Canadian exporters cannot charge more than the international price and that any tax would be, therefore, borne by exporters. The tax free status of exports is designed to enhance the competitiveness of Canadian exports.

Another category of goods and services which would receive preferential treatment are tax exempt supplies. The sale of such products would not generate a tax liability but traders would not be able to claim any input credit for taxes paid on inputs. Products included in this category are long-term rentals, day-care services, certain supplies by charities, non-profit organizations and government organizations. The savings to the final consumer would depend upon the proportion of total value added produced by the seller of the tax exempt supply. The only thing that can be said conclusively is that the consumer would not see the tax that he paid.

Where the tax exempt product was relatively labour intensive, such as a daycare facility, the tax exemption would be relatively beneficial to the consumer. Where the supplier's contribution to total value added was relatively small, the tax saving to the consumer would be small.

Exempt goods break the chain of value added taxation. If an exempt supplier sold at the retail level, or if an exempt product was sold at a retail level, this would create no tax cascading. It might pose a problem for an intermediate seller, however.

Recall that an exempt sale would be one in which no GST was charged but for which no input credit was allowed to the seller. The product would therefore contain some hidden tax. If the purchaser of this product used it as an input into the production of non-exempt products, he could not claim an input tax credit, though tax would be applied to his final sales at the appropriate rate. Those products taxed at 9% might have an effective tax higher than this amount while tax free goods might have some positive effective tax rate. Thus tax exemptions at the intermediate level might generate some amount of tax cascading.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Exempt status would free the trader from the paper burden associated with the tax. In instances where this burden might be onerous, exemption would be useful. This is why a blanket exemption would be offered to traders whose sales were less than $30,000 per year.

ADMINISTRATIVE AND COMPLIANCE ISSUES

A. Complexity

Other than attributing $200 million for added administration costs, the technical paper has remarkably little to say about the twin issues of administration and compliance costs; yet these costs are vitally important to the design of a tax system. Indeed, many of the design issues still open to debate are driven by just such considerations.

As proposed in the technical paper, the GST would include goods taxed at 9%, goods taxed at 0%, tax exempt goods, and tax exempt suppliers. Any registered trader would incur compliance costs, and the more complicated the system, the higher these costs. If all goods were taxed at the same rate, tax liabilities could be calculated very simply: tax liabilities would equal total domestic sales less total purchases, multiplied by 9%. If the amount was positive, the firm would have to send a cheque; if it was negative the firm would claim a refund. There would be no need to exempt small traders since they would bear no extraordinary compliance costs. All firms would keep the same kind of records as they now keep and these would be available for audit. Because small businesses would not need to be compensated for collecting the tax, an estimated $600 million would be saved.

The complexity of compliance increases dramatically as we move away from this simple system. According to the International Monetary Fund, a system with one positive rate, a zero rate and exempt products requires nine pieces of information from each taxpayer. A system like that in Ireland, with two different positive rates, in addition to a zero rate and tax exempt goods, requires 38 pieces of information.

LIBRARY OF PARLIAMENT
SIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The same is true of administration costs. A simple system is less costly to administer and audit. The MST is currently plagued by thousands of special rulings and administrative orders, approximately one for every three registered taxpayers. These are the result of appeals by traders. The tax authorities must evaluate such appeals, draft rulings, interpret them and apply them. The GST is expected to have 1.25 million taxpayers (those who remit payments to the government) and, as presented in the technical paper, looks as it would also be fertile ground for such special cases.

There are large fixed costs associated with administering a sales tax. Generally, the higher the rate, the lower are average administration costs when expressed as a percentage of tax revenue. Average costs also decline as the system is simplified. It is likely, however, that these costs do not decline continually with increasing rates. Very high rates promote tax avoidance and evasion thereby increasing enforcement and auditing costs. The international evidence suggests that it is not unreasonable to expect total administration costs to be about 1% of total revenues. The MST currently has administration costs of about 0.45% to 0.62% of revenues.

In addition to the costs incurred by the government, the GST would impose compliance costs, which in aggregate, tend to be several times as high as the costs to the government. A study of the United Kingdom VAT in the 1970s indicated that the business sector spent four times as much complying with the tax as it cost the government to run it.

The real concern with compliance costs, though, is their pattern with respect to firm size. It would cost far more for small business to comply with such a tax than it would cost larger firms. For the smallest firms, costs could exceed 1% of total sales. With a 9% GST rate, this compliance cost would amount to 11% of tax revenues. This is far higher than the administration fee offered by the government at a rate of 0.4% of revenues. At issue then is the degree to which streamlined accounting and reporting could lower small business compliance costs. The technical paper does offer an exemption to small traders but international evidence suggests that many traders do not make use of this option and that many of the estimated 750,000 small traders might prefer to register under the new system.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Most important, though, total compliance costs in Canada might be particularly high because of the very real possibility that traders would have to cope with two different sales tax systems, the GST and provincial retail taxes. The bases of taxation would be different as would the rates. Provincial taxes tend to be subject to minimum transactions levels; this would not be the case with the GST, according to the technical paper. Levying two such taxes at the retail level could generate compliance costs which exceeded the sum of costs for each tax.

B. Options

A seller dealing with products in more than one class would find it particularly difficult and complex to comply with the GST. Since determining the tax status of sales and inputs would create much confusion and expense for the private sector and the tax authorities, we must ask if options exist.

The obvious option would be to tax all goods at the same rate if at all possible. It is generally conceded that exports cannot be taxed, but basic groceries, drugs, and medical devices could be. Even though these goods are referred to as "meritorious," alternative ways of removing the tax burden exist. In the case of food, the refundable GST credit could be appropriately redesigned to favour low-income families, who spend a large portion of their incomes on food.

Another possibility might be to remove the tax from all forms of food. Recall that the GST, as outlined in the technical paper, would give preferential treatment only to food purchased for ultimate preparation and consumption at home. This distinction between kinds of food would create much of the administrative complexity at the retail level and administrative headaches for the tax authorities. All or nothing taxation might be better than the "mixed bag" proposed in the technical paper. The loss in revenues to the government from zero rating all food would amount to less than one percentage point of tax.

Sales taxes paid on drugs and medical devices could be rebated through the personal income tax (PIT) system. The PIT now contains

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a non-refundable credit for such expenses which could also be redesigned and made refundable. It would then be easy to determine which approach possessed higher administrative and compliance costs.

FINANCIAL SECTOR TAXATION

To make a multi-stage sales tax as neutral as possible, it should be broadly based; thus there would be no reason to exempt financial services from this tax. Indeed, the federal government initially intended to do just that, by applying the tax to the margins of financial intermediaries. Virtually every country which levies value-added taxes has, however, chosen to exempt the financial sector simply because it is so difficult to tax efficiently. Canada now intends to follow this pattern. Moreover, because other countries have decided not to subject this sector to a VAT, and because of the nature of the product, the competitiveness of the Canadian industry could be harmed significantly if GST were imposed on it.

The technical paper defines a financial service as the exchange of currency, the lending or borrowing of money, underwriting and the transfer of ownership of financial instruments. Dealings in financial instruments are financial services. These transactions would be tax exempt.

According to the technical paper, leasing would not be considered a financial service, all lease payments would be subject to the GST. This is in contrast to the treatment of long-term residential rents which would be tax exempt, though they represent nothing more than the long-term leasing of real property.

Leasing is an alternative to direct borrowing for the purpose of purchasing a long-lived asset. With direct purchase of an asset, tax would be applied to that transaction but would not be applied to the interest associated with the loan. Interest payments constitute a very large proportion of monthly payments, and they would not be taxed. Leasing is essentially the same activity, all packaged together. Subjecting the entire lease payment to GST would subject one financial service, the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

borrowing of money, to taxation. As a result, at the retail level, leasing might no longer be a competitive alternative to traditional financing.

CONCLUSION

The intent of the Goods and Services Tax is to provide the federal government with an efficient alternative to the existing Manufacturers' Sales Tax. Efficiency would be achieved by taxing a fairly broad base, thereby minimizing distortions in consumer choice. By crediting the tax paid on business inputs, the GST is also intended to remove tax from capital and thus enhance productivity. Such a tax should also enhance the competitiveness of the Canadian economy by removing the tax from exported products and treating imports and domestic production equally. In both of these ways, the existing tax fails the efficiency test.

No tax is perfect and GST is no exception to that rule. The discussion above has pointed out some of the "weaknesses" inherent in the present proposals. Where the tax is likely to be particularly suspect is with respect to administration and compliance costs, the area where very little detailed information is currently available. It is these issues, however, which might ultimately determine the success or failure of this reform.

FIGURE 1
GST CREDITS
THREE FAMILY CONFIGURATIONS

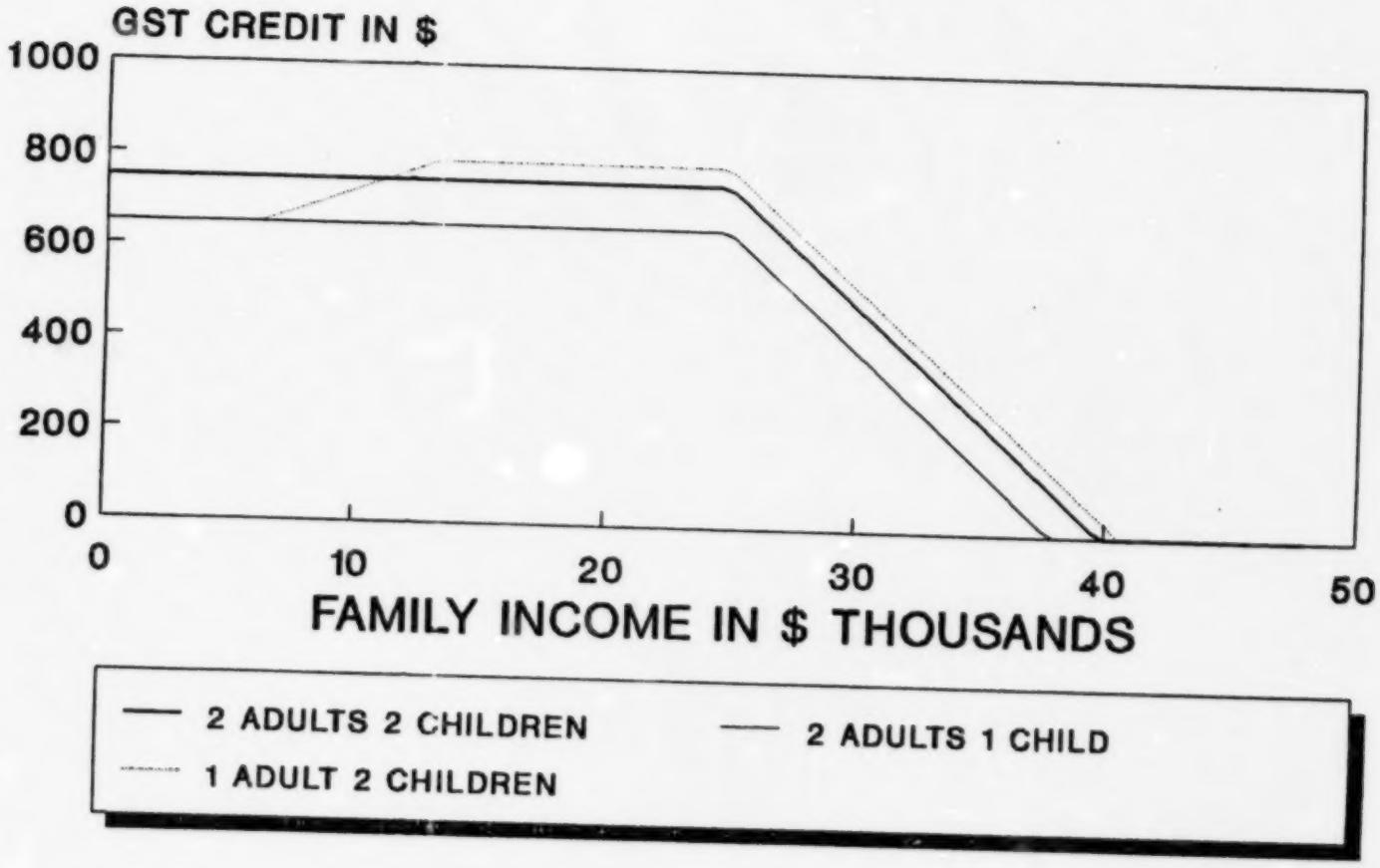


FIGURE 2
GST CREDITS: TWO ADULTS NO CHILDREN
MARRIED VS UNMARRIED

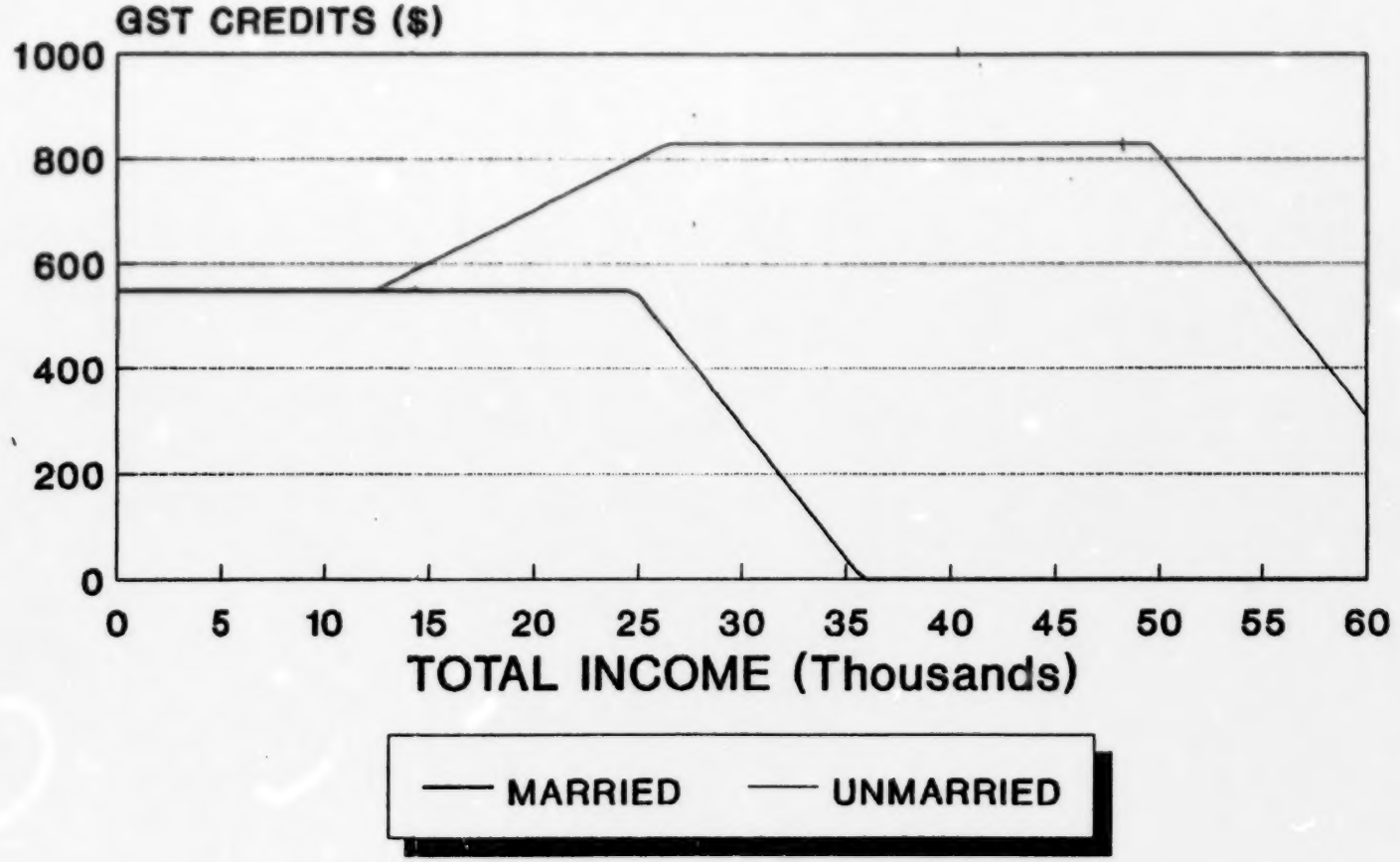
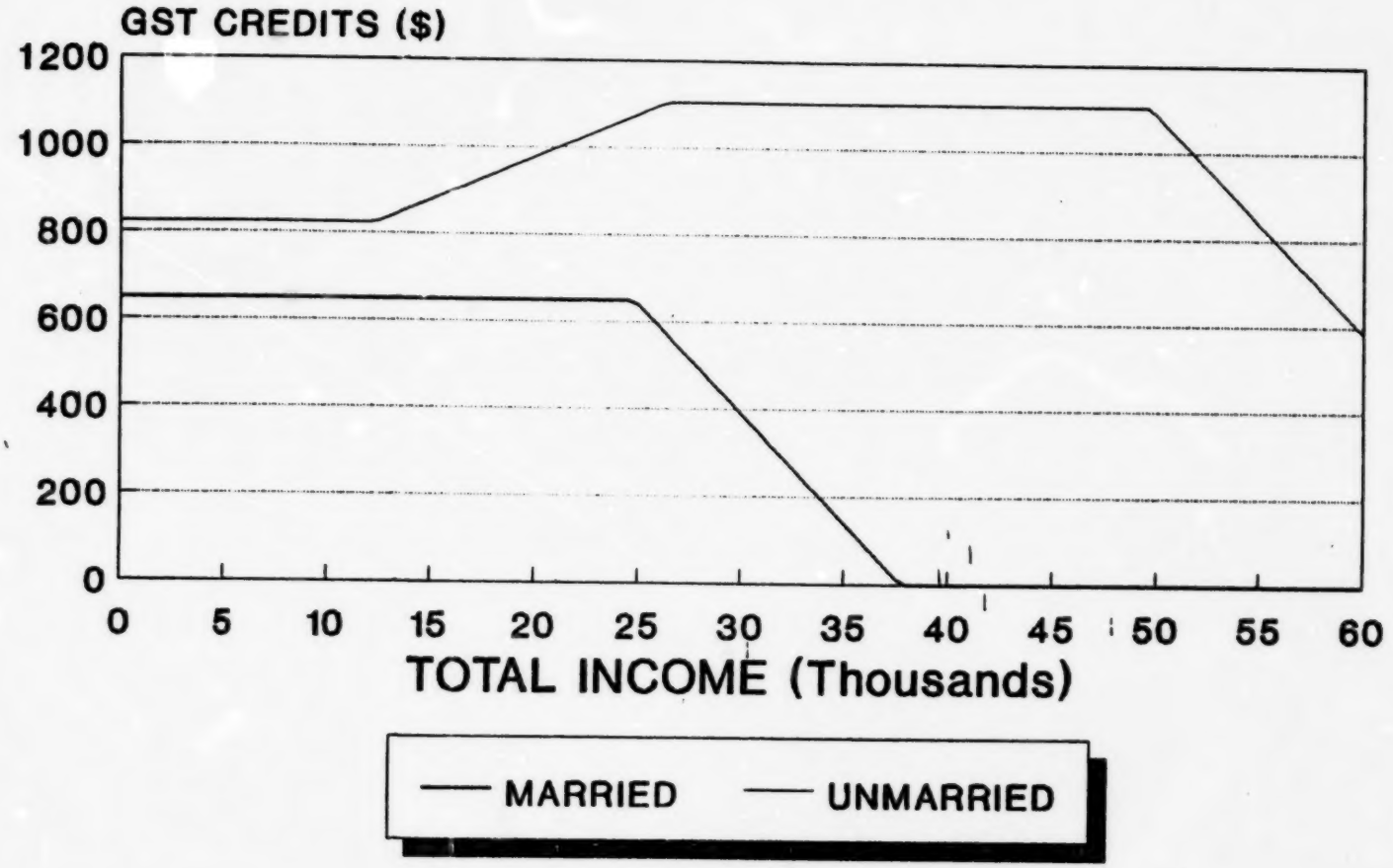


FIGURE 3
GST CREDITS: TWO ADULTS ONE CHILD
MARRIED VS UNMARRIED



BP-212F

Étude générale

LA TAXE SUR LES PRODUITS ET SERVICES: COMMENTAIRES SUR LE DOCUMENT DE TECHNIQUE

Marion Wrobel
DIVISION DE L'ÉCONOMIE

Octobre 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. YM32-2/212F

ISBN 0-660-92866-3

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

LES RECETTES TIRÉES DE LA TPS 2

A. Conséquences fiscales 2
B. Une taxe sans effet sur les recettes? 3

LES CRÉDITS POUR TPS 5

LES INCIDENCES DE LA TPS SUR LE LOGEMENT 9

A. Les maisons neuves occupées par leur propriétaire 9
B. Les logements locatifs 12
C. Les terrains 14
D. Les rénovations 15

QUI PAIERAIT LA TAXE? 15

À COMBIEN DE REPRISES LA TAXE SERAIT-ELLE PERÇUE? 17

A. Les articles d'occasion 17
B. Les articles d'occasion qui prennent de la valeur 18

LES PRODUITS EXONÉRÉS ET LES PRODUITS DÉTAXÉS 20

LES QUESTIONS D'ORDRE ADMINISTRATIF 21

A. La complexité 21
B. Des solutions de rechange 24

LA TAXATION DU SECTEUR FINANCIER 25

CONCLUSION 26

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA TAXE SUR LES PRODUITS ET SERVICES: COMMENTAIRES SUR LE DOCUMENT TECHNIQUE

INTRODUCTION

En 1991, si tout se déroule comme le prévoit le gouvernement fédéral, les Canadiens paieront une nouvelle taxe sur tous leurs achats dans une vaste gamme de produits et services. Pour la plupart d'entre eux, cette nouvelle taxe de vente s'ajoutera à la taxe de vente au détail actuelle qu'ils connaissent bien.

La taxe sur les produits et services (TPS) qui est proposée serait également une expérience nouvelle pour les entreprises. À l'heure actuelle, certaines d'entre elles perçoivent et remettent des taxes de vente au détail, et celles qui fabriquent ou importent des produits manufacturés perçoivent et remettent la taxe fédérale sur les ventes des fabricants (TVF). Toutefois, de nombreuses entreprises ne voient jamais directement les taxes actuelles, parce qu'elles ne vendent ni n'achètent de produits taxés au niveau du détail ou qu'elles ne fabriquent ni n'importent de produits manufacturés.

La nouvelle TPS serait une taxe de vente multistade. Son instauration aurait notamment comme résultat évident un accroissement considérable du nombre de contribuables. La taxe devrait être payée à toutes les étapes du processus de production et, sauf quelques exceptions dont il sera question plus loin, par toute personne ou toute entreprise engagée dans la production ou la vente de produits et services.

Cette taxe exercerait donc une influence spectaculaire sur la manière de prélever la taxe de vente au niveau fédéral, puisqu'elle élargirait nettement l'assiette fiscale et modifierait le taux et, par conséquent, le montant relatif de la taxe de vente qui est incorporé au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prix de divers produits. Taxer directement les services et les autres produits non manufacturés devrait provoquer des modifications importantes des prix relatifs. La taxe augmenterait aussi de manière spectaculaire les recettes que le gouvernement fédéral tire de la taxe de vente, mais divers mécanismes sont prévus pour en rembourser une partie aux contribuables.

Le présent document traite de quelques questions liées à la TPS, telle que décrite dans le document technique publié par le ministre des Finances en août 1989. Il sera question des incidences de divers aspects que le Ministère juge désormais réglés, ainsi que d'autres aspects qui restent encore en suspens.

LES RECETTES TIRÉES DE LA TPS

A. Conséquences fiscales

La TPS, telle que définie dans le document technique d'août 1989, devrait rapporter 24 milliards de dollars en 1991, en supposant un taux de 9 p. 100. De ce montant, environ 18,5 milliards remplaceraient le manque à gagner créé par l'abolition de la TVF actuelle qui, pour la plupart des produits, aurait été de 13,5 p. 100 en 1991. Les 5,5 milliards de dollars qui restent seraient remboursés aux contribuables d'une manière ou d'une autre. L'élément de loin le plus important à cet égard serait l'importante réforme des crédits pour taxe de vente. Le gouvernement fédéral fait appel à ces crédits remboursables depuis quelques années déjà pour atténuer les répercussions de la TVF sur les familles à faible revenu. Les crédits actuels auraient coûté 1,2 milliards de dollars en 1991. La série de crédits qui est proposée coûterait environ 3,6 milliards. La différence (2,4 milliards) serait financée à même les recettes tirées de la TPS.

Le taux intermédiaire de l'impôt sur le revenu, qui se situe actuellement à 26 p. 100, serait ramené à 25 p. 100, ce qui coûterait quelque 700 millions de dollars au gouvernement fédéral. Étant donné que la plupart des impôts provinciaux sont perçus en sus de l'impôt fédéral, cette mesure équivaudrait à une réduction d'environ 1,5 point de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pourcentage du taux marginal d'imposition si les provinces ne modifiaient pas leur régime fiscal dans la foulée de cette réduction du taux fédéral.

Enfin, environ 2 milliards de dollars de recettes seraient transférés aux particuliers et aux provinces pour compenser l'incidence de la TPS sur le niveau des prix. Le régime d'impôt sur le revenu des particuliers est indexé sur la hausse des prix, tout comme les divers transferts aux provinces, les pensions de sécurité de la vieillesse et les allocations familiales. La création de la TPS devrait d'abord faire monter les prix de 2,25 p. 100, puis faire baisser les recettes fiscales et augmenter les dépenses publiques quand l'indexation entrerait en jeu.

L'indexation des pensions de sécurité de la vieillesse est totale. L'impôt sur le revenu des particuliers et les allocations familiales ne sont indexés que sur la portion de la hausse des prix qui est supérieure à 3 p. 100 par année. Si le taux d'inflation en l'absence de cette taxe devait dépasser 3 p. 100, toute hausse marginale imputable à l'instauration de la TPS serait indexée en entier.

Les 200 millions de dollars de recettes de TPS qui restent devraient payer les frais administratifs supplémentaires qui, d'après certaines estimations, pourraient inclure l'embauche d'environ 4 000 fonctionnaires. Le gouvernement n'a fourni aucune estimation définitive des frais administratifs.

B. Une taxe sans effet sur les recettes?

Les éventuelles conséquences budgétaires de la nouvelle taxe ont fait l'objet d'une vive controverse. Les 24 milliards de dollars que devrait rapporter la TPS ne fourniraient pas au gouvernement de nouvelles sources de fonds pour réduire le déficit. La nouvelle taxe remplacerait une taxe existante et transférerait des fonds aux particuliers, directement et indirectement, par l'entremise des provinces. En ce sens, on peut prétendre que, dans les faits, la réforme n'augmenterait pas les recettes fiscales.

Mais on peut également soutenir le contraire. Quand les propositions de réforme de la taxe de vente ont été annoncées en 1986, la TVF rapportait environ 13 milliards de dollars. Depuis, son taux a été

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

majoré considérablement, au point qu'il s'établit actuellement à 13,5 p. 100 pour la plupart des produits, et elle devrait rapporter plus de 18 milliards de dollars en 1991. Si c'est la réforme proprement dite, plutôt que les budgets précédents, qui avait porté les recettes tirées de la taxe de vente de 13 milliards à 18 milliards, personne ne prétendrait que la taxe est sans effet sur les recettes.

Les arguments contre la neutralité sont renforcés davantage du fait que le gouvernement fédéral, en proposant une réforme de la taxe de vente, a reconnu le grave problème que pose l'érosion de l'assiette de la TVF. Le taux de 13,5 p. 100 pourrait bien être jugé insoutenable à la longue; il s'agit plutôt d'une mesure temporaire en attendant que la TPS puisse être mise en oeuvre. Autrement dit, la TPS pourrait produire 18,5 milliards de dollars en recettes nettes, mais la TVF ne l'aurait jamais pu. Par conséquent, quand le gouvernement a relevé le taux de la TVF dans le budget de 1989 afin d'obtenir des fonds pour réduire le déficit, il pourrait bien avoir considéré cette mesure comme un préparatif à la création de la TPS.

De plus, il ne faudrait pas croire que l'incidence sur le déficit est le seul facteur permettant de déterminer la neutralité. Si les recettes supplémentaires visaient à financer de nouveaux programmes comme le programme national de garderies, personne ne prétendrait qu'il y a neutralité fiscale, même si, en un sens, les recettes fiscales seraient remboursées aux Canadiens. Nous reconnaîtrions que la réforme fiscale servirait à financer un nouveau programme. Pourquoi ne pouvons-nous pas considérer le régime des crédits d'impôt proposé de la même façon? Ces crédits influenceraient clairement la répartition du revenu. En quoi ce régime de crédits diffère-t-il de toute autre forme d'assistance publique ciblée? Les dépenses fiscales remplacent de plus en plus les dépenses de programmes, et une interprétation large du concept de la neutralité permet à des mesures de nature fiscale de passer inaperçues, ce que ne pourraient faire des mesures touchant aux dépenses.

En soulignant la prétendue neutralité de la réforme fiscale quant aux recettes, le gouvernement fait ressortir des problèmes structurels inhérents à notre régime fiscal, qui doivent être réglés de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

façon distincte. Déterminer le niveau de taxes et de dépenses pertinent est une tâche à laquelle le gouvernement doit faire face, qu'il réforme le régime fiscal ou non. Il s'agit là de deux questions différentes, qu'il ne faudrait pas confondre.

LES CRÉDITS POUR TPS

Dans le budget fédéral de 1989, le ministre des Finances a majoré le crédit remboursable pour taxe de vente et l'a porté à 140 $ par adulte et à 70 $ par enfant, sous réserve d'une réduction de 5 p. 100 lorsque le revenu familial dépasse 18 000 $. Ce crédit, tout comme le crédit d'impôt pour enfant, est très simple. Si le revenu familial est inférieur au seuil de 18 000 $, la famille reçoit les crédits en entier. Au-delà de ce seuil, les crédits diminuent à un taux constant jusqu'à ce qu'ils deviennent nuls. Les crédits globaux augmentent en fonction de la taille de la famille.

Avec la TPS, le seuil de réduction serait porté à 24 800 $ et les crédits seraient fortement relevés. Le mécanisme se compliquerait cependant. Le crédit maximal serait de 275 $ par adulte et de 100 $ par enfant. Dans une famille monoparentale, un crédit au taux des adultes, au lieu du taux des enfants, serait accordé pour un enfant. Cette caractéristique n'existe pas dans le régime actuel de crédits pour taxe de vente, mais on la retrouve dans celui de l'impôt sur le revenu, du fait que le chef d'une famille monoparentale peut demander, pour un enfant, un crédit non remboursable équivalent à celui de personne mariée au lieu du crédit habituel de personne à charge.

Le régime de crédits proposé présente une autre caractéristique originale. Le gouvernement soutient dans le document technique que les ménages de célibataires font face à des coûts supplémentaires. Par conséquent, il accorderait un crédit aux célibataires. Ce crédit serait calculé à raison de 2 p. 100 du revenu net au-delà de 6 175 $ et pourrait atteindre un maximum de 140 $ au palier de revenu net de 13 175 $. Il serait accordé à tous les célibataires, même ceux qui ont des enfants, et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ferait partie des crédits pour TPS assujettis à une réduction de 5 p. 100 lorsque le revenu dépasse le seuil fixé.

Ces crédits pourraient provoquer des difficultés diverses. Premièrement, ils compliqueraient les calculs à effectuer. Le contribuable devrait calculer la partie de son revenu qui dépasse 6 175 $, puis déterminer 2 p. 100 de cette somme. Il devrait ensuite inscrire, sur la ligne appropriée de sa déclaration d'impôt, le résultat ainsi obtenu ou 140 $, le moindre des deux étant retenu. Puis, il devrait déterminer dans quelle mesure il faut réduire ce crédit en comparant son revenu au seuil de 24 800 $. Cette façon de procéder ne serait pas tout à fait inconnue aux contribuables qui ont déjà demandé le crédit remboursable pour enfant ou le crédit remboursable pour taxe de vente. Ce qui serait nouveau cependant, c'est que le crédit augmenterait avec le revenu jusqu'à un certain point. En outre, une mesure du revenu (le revenu net tel que calculé sur la déclaration d'impôt) servirait à déterminer le niveau du crédit pour célibataire, tandis qu'une autre (revenu net plus prestations d'assistance sociale, indemnités pour accidents du travail et supplément du revenu garanti) servirait à déterminer le montant de la réduction du crédit.

Le document technique présente une argumentation peu convaincante pour justifier le crédit pour célibataire. Ce crédit viserait à reconnaître le fait que l'entretien d'un ménage comporte des frais fixes, peu importe la taille de la famille. Étant donné qu'il est possible de réaliser des économies d'échelle dans un ménage, un crédit spécial pour célibataire peut se justifier. Les couples mariés n'auraient pas droit à ce crédit, peut-être parce qu'ils reçoivent deux crédits pour adulte, tandis qu'un célibataire n'en reçoit qu'un. Mais si telle est la logique, il paraît étrange d'accorder ce crédit aux parents célibataires, puisque les familles monoparentales auraient droit à deux crédits pour adulte, soit celui du parent et celui qui serait accordé à un enfant.

Le montant du crédit pour célibataire serait tel que le total des crédits pourrait diminuer à mesure que la taille de la famille grandit. Ainsi, une famille de trois personnes (un parent et deux enfants) pourrait recevoir un crédit plus élevé qu'une famille de quatre personnes (deux parents et deux enfants) ayant le même revenu (voir le graphique 1).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il est difficile de concevoir comment on peut supposer que le coût de la vie est plus élevé pour une famille de trois personnes que pour une famille de quatre personnes. On ne reconnaît pas cette anomalie dans le document technique, pas plus qu'on n'y explique cet écart par rapport au concept de l'équité horizontale, toujours implicite dans les régimes de crédits précédents.

Autre anomalie éventuelle du crédit pour TPS, le document technique prévoit que: "Aussi bien le crédit équivalent à celui de personne mariée que le crédit supplémentaire de 140 $ seront assujettis à des restrictions analogues à celles prévues dans la Loi de l'impôt sur le revenu, de manière que, dans toute la mesure du possible, les couples mariés et les conjoints de fait bénéficieront des mêmes avantages à ce titre". La Loi de l'impôt sur le revenu ne reconnaît pas les conjoints de fait et les considère comme des célibataires. Ce n'est que lorsque deux adultes non mariés ont des enfants ensemble que la Loi les considère comme une cellule familiale.

Le régime de crédits pourrait favoriser grandement les couples de fait et ce, pour diverses raisons. Les adultes non mariés seraient considérés comme des célibataires et auraient donc droit au crédit pour célibataire. S'ils avaient des enfants, un enfant aurait droit au crédit pour adulte au lieu du crédit pour enfant. La réduction du crédit dans un tel couple serait calculée en fonction du revenu de chacun au lieu du revenu combiné, à moins que les deux adultes ne soient les parents de l'enfant. Tant que le projet de loi ne sera pas rendu public, personne ne saura exactement comment ce crédit fonctionnerait vraiment. La législation actuelle peut cependant donner des indices sur les règles possibles.

Considérons la situation de deux adultes vivant ensemble en tant que famille. Si le couple était marié, il aurait droit à un crédit de TPS maximum de 550 $, qui serait ensuite réduit en fonction du revenu familial. Si le couple n'était pas marié, chaque conjoint aurait droit à un crédit pour adulte, réduit en fonction du revenu individuel. Au lieu que le crédit commence à diminuer à partir du seuil du revenu total de 24 800 $, comme dans le cas d'un couple marié, il pourrait ne pas commencer

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

à diminuer avant que le revenu total n'atteigne 49 600 $, si les deux adultes gagnaient le même montant.

De plus, les conjoints de fait seraient considérés comme des célibataires. À première vue, il semble que tous deux auraient droit au crédit pour célibataire. Témoignant devant le Comité permanent des finances et des affaires économiques le 15 août 1989, le sous-ministre des Finances a déclaré que toute personne qui subvient elle-même à ses besoins et qui remplit une déclaration d'impôt serait considérée comme un ménage distinct, même si elle partage un logement avec d'autres, notamment ses parents. Si cette affirmation est exacte, deux adultes non mariés vivant sous le même toit pourraient donc être considérés comme deux ménages s'ils produisaient tous deux une déclaration d'impôt. Le couple de fait aurait alors droit à deux crédits pour célibataire. Le graphique 2 présente les divers niveaux de crédit qui seraient accordés aux couples mariés et non mariés. Au palier de revenu à partir duquel le couple marié n'aurait plus droit aux crédits pour TPS, le couple non marié recevrait encore plus de 800 $ en crédits.

Considérons maintenant la situation des couples mariés et non mariés ayant des enfants. Les parents mariés pourraient demander un maximum de 100 $ par enfant mais les parents non mariés pourraient demander jusqu'à 275 $ pour un enfant. De plus, les parents non mariés auraient aussi droit au crédit pour célibataire.

La Loi de l'impôt sur le revenu exige que les conjoints de fait déclarent leur revenu combiné quand ils demandent un crédit pour enfant ou un crédit pour taxe de vente à l'égard d'un enfant dont ils sont tous deux les parents. Si un seul adulte est parent de l'enfant, les conjoints ne déclarent pas leur revenu combiné. Sous le régime de la TPS, une famille de deux adultes et un enfant pourrait demander un crédit maximum de 650 $ si le couple était marié et de 1 105 $ s'il ne l'était pas (trois crédits pour adulte plus deux crédits pour célibataire). Le couple marié cesserait de recevoir tout crédit lorsque le revenu familial atteindrait 37 800 $, tandis que le couple non marié recevrait encore les crédits maximaux à ce palier de revenu. Cette situation est illustrée au graphique 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La Loi de l'impôt sur le revenu permet aux parents célibataires de demander un crédit équivalent à celui de personne mariée pour un enfant. Un seul crédit de ce type peut être demandé par établissement domestique autonome. Si cette règle était appliquée au crédit pour TPS, une famille de fait composée de deux adultes et deux enfants dont aucun n'est l'enfant des deux adultes aurait droit à trois crédits pour adulte et à un crédit pour enfant au lieu de quatre crédits pour adulte. Les adultes devraient décider entre eux qui demande le crédit pour adulte supplémentaire.

Cette règle pourrait s'appliquer également au crédit pour célibataire, de sorte qu'un seul crédit pour célibataire serait permis par établissement domestique autonome. Pareil établissement ne correspondrait pas à la notion de "ménage" telle qu'employée par le sous-ministre des Finances, ce qui atténuerait le désavantage que comporte le crédit pour TPS pour les personnes mariées. Mais cela n'éliminerait pas ce désavantage qui, dans certains cas, demeurerait important.

LES INCIDENCES DE LA TPS SUR LE LOGEMENT

Le logement représente sans aucun doute la dépense la plus importante des familles, qu'elles soient locataires ou propriétaires. Le traitement fiscal de cette dépense est donc très important pour les finances des particuliers. Nous analyserons maintenant l'effet possible de la TPS sur le marché du logement, en considérant ses incidences éventuelles sur la construction de logements neufs, sur le marché locatif, sur le marché de la revente, etc. Vu que les terrains seraient effectivement assujettis à la TPS dans certains cas, nous examinerons également les effets éventuels de la taxe sur les prix relatifs des terrains.

A. Les maisons neuves occupées par leur propriétaire

Le budget de 1989 a porté à 9 p. 100 la TVF sur les matériaux de construction. Le taux de 13,5 p. 100 s'applique aux autres produits manufacturés qui entrent dans la fabrication d'une maison. Les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

terrains ne sont pas taxés, pas plus que la main-d'oeuvre et les profits du constructeur. En 1991, cette TVF devrait être équivalente à une taxe de 4 p. 100 sur le prix moyen d'une maison neuve. Là où les terrains sont relativement chers, le taux effectif de la taxe sur le prix total d'une maison neuve pourrait être un peu moins élevé.

La TPS imposerait une taxe de 9 p. 100 sur le prix de détail d'une maison neuve achetée d'un constructeur ou d'une maison ayant subi d'importantes rénovations. Ce prix comprendrait celui du terrain sur lequel la maison est construite ainsi que la valeur ajoutée ayant entré dans sa construction. La TPS risquerait donc d'accroître nettement le prix des maisons neuves.

Afin de compenser cet effet, le gouvernement propose de rembourser jusqu'à la moitié de la TPS qui serait due autrement, sous réserve de restrictions sur le prix de la maison. Pour les maisons ne coûtant pas plus de 310 000 $, la moitié de la taxe serait remboursée. La ristourne maximale de 13 950 $ s'appliquerait également aux maisons dont le prix ne dépasserait pas 350 000 $. (À ce niveau, seulement 4 points de pourcentage de la taxe seraient remboursés.) Au-delà de ce prix, la ristourne diminuerait de manière à s'annuler sur les maisons de 400 000 $ ou plus.

Les implications fiscales de la transition vers la TPS varieraient bien sûr d'une région à l'autre du Canada, étant donné que le prix des maisons varie beaucoup. Comme on le souligne dans le document technique, les acheteurs de maisons de Toronto sont ceux qui seraient les plus durement frappés par ce changement.

Les particuliers pourraient réduire la TPS réellement payée en achetant un terrain séparément, puis en demandant à un entrepreneur d'y construire une maison. Les terrains achetés de commerçants non enregistrés ne seraient pas assujettis à la taxe, et le fait de répartir le coût total de la maison entre le terrain et le bâtiment pourrait permettre à un acheteur d'obtenir une ristourne même si le coût total de la transaction dépassait le plafond donnant droit à la ristourne de TPS.

Prenons deux exemples. Dans le premier, un particulier pourrait acheter d'un constructeur une maison de 250 000 $ sur laquelle une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TPS nominale de 22 250 $ serait exigée. La moitié serait remboursée, de sorte que la TPS effective serait de 11 250 $. Si le particulier achetait le terrain d'un commerçant non enregistré et demandait à un entrepreneur d'y construire une maison, il ne paierait pas de taxe sur le terrain. En supposant que l'acquisition du terrain représente 25 p. 100 du coût total, cet acheteur paierait 62 500 $ pour le terrain et y construirait une maison de 187 500 $, sur laquelle la taxe totale après ristourne se chiffrerait à 8 437,50 $. S'il achetait le terrain d'un commerçant enregistré, il devrait payer la TPS sur le terrain et inclure ce montant dans le prix de la maison au moment de demander la ristourne. La ristourne totale serait alors de 11 250 $, qu'il ait acheté la maison d'un promoteur ou non.

Prenons maintenant l'exemple d'un particulier voulant acheter une maison de 400 000 $. S'il l'achetait d'un promoteur, il paierait 36 000 $ de TPS et ne recevrait aucune ristourne. S'il achetait un terrain de 100 000 $ et y construisait une maison de 300 000 $, il pourrait réaliser des économies de taxe importantes. S'il achetait le terrain d'un commerçant non enregistré, il ne paierait aucune taxe sur le terrain, tandis que la taxe sur la maison serait de 13 500 $ après ristourne. L'économie de TPS totale serait de 22 500 $. Même si le terrain était taxable, l'acheteur pourrait payer moins de TPS s'il appliquait uniquement le coût du bâtiment au seuil donnant droit à la ristourne. En ne déclarant que le coût de 300 000 $, l'acheteur obtiendrait une ristourne de 13 500 $ sur le bâtiment. En ajoutant les 9 000 $ de TPS payés sur le terrain, on obtiendrait une facture totale de TPS de 22 500 $, comparativement à 36 000 $ pour une maison achetée d'un promoteur.

La ristourne est conçue de façon à ne pas s'appliquer aux familles riches. Les dépenses de logement sont directement liées au revenu et, normalement, la ristourne serait fondée sur une variable ou l'autre. Les marchés du logement exceptionnels comme ceux de Vancouver et du sud de l'Ontario créeraient cependant des anomalies. La proposition gouvernementale d'utiliser les dépenses de logement, plutôt que le revenu, comme moyen de déterminer la ristourne signifie que celle-ci pourrait être accordée au moment de l'achat et non après la production des déclarations

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'impôt. Le montant de la ristourne serait élevé et tout retard important pourrait s'avérer coûteux pour les acheteurs.

Les maisons neuves devraient rivaliser avec le stock de maisons existantes, qui ne serait pas assujetti à la taxe à la revente, sauf dans certains cas. Les acheteurs considèrent les deux types de logement comme des substituts assez proches; le prix total qu'ils sont prêts à payer pour chaque type est le même. Le fait qu'un type serait taxé tandis que l'autre ne le serait pas leur importerait peu. Les prix relatifs des maisons neuves et des maisons existantes devraient donc rester assez stables malgré l'imposition d'une taxe sur les maisons neuves.

Considérons un marché du logement formé d'un secteur taxé et d'un secteur non taxé. Appliquer la TPS à un seul secteur ferait monter les prix, réduire la demande et accroître l'écart de prix entre les deux secteurs. Étant donné que les deux types de logements sont des substituts, cette hausse des prix relatifs pousserait une partie de la demande à passer du secteur taxé au secteur non taxé. Mais une hausse de la demande du secteur non taxé ne pourrait faire augmenter l'offre parce que, par définition, tous les logements neufs seraient taxés. Par conséquent, le prix des maisons existantes devrait monter. La TPS provoquerait également une baisse de la construction de maisons neuves et, par conséquent, une hausse des prix de ces maisons.

Par la suite, le stock des logements non taxés diminuerait, à mesure que les vieux logements seraient démolis ou rénovés. La croissance de la population et du revenu ainsi que l'évolution démographique accroîtraient la demande de logement, bien que tout ajout net au stock de logements doive venir du secteur taxé (logements neufs). Il s'agirait là de l'offre marginale où se déterminerait le prix. Imposer la TPS sur les maisons neuves ferait donc monter le prix des maisons et offrirait un profit inattendu aux propriétaires de maisons existantes.

B. Les logements locatifs

À partir de 1991, tous les aspects de la construction d'un immeuble seraient assujettis à la TPS, tout comme le coût des terrains. (Les locations résidentielles à long terme seraient exonérées de la TPS.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Aucune taxe ne serait perçue sur ces loyers et le propriétaire ne pourrait demander de crédit pour taxe sur intrants à l'égard de la TPS payée.) Le locataire d'un logement neuf paierait donc un loyer qui comprendrait un élément de TPS pour toute la valeur ajoutée ayant entré dans son logement, sauf pour cette dernière étape. Des reportages publiés dans les journaux indiquent que les régies des loyers considéreraient la TPS payée comme une dépense légitime aux fins de la détermination des loyers. Toute vente ultérieure de l'immeuble locatif serait elle aussi exonérée de la TPS.

Les immeubles construits avant 1991 n'auraient jamais été assujettis à la TPS, bien qu'ils l'aient été à la TVF existant au moment de leur construction. Les locations résidentielles à long terme dans ces immeubles seraient également exonérées de la TPS.

Les locations résidentielles à court terme et les locations commerciales seraient assujetties à la TPS, et les propriétaires pourraient demander le crédit sur intrants en entier. Les ventes ultérieures de ces immeubles seraient assujetties à la taxe.

Lorsqu'un immeuble contiendrait à la fois des locations taxables et des locations exonérées de taxe, un calcul au prorata déterminerait le montant des crédits sur intrants accordés. Qu'un immeuble fournisse des services taxables ou exonérés, aucun ristourne ne serait accordée; la TPS de 9 p. 100 serait payée au moment de la construction.

Ici encore, on se demande tout de suite quelle serait l'incidence de la taxe proposée sur le prix des logements locatifs. L'exonération signifie que les loyers des immeubles neufs seraient taxés jusqu'à un certain point, bien que la taxe soit camouflée et que, dans les faits, elle soit inférieure à 9 p. 100. Une telle taxe ne s'appliquerait pas aux locations résidentielles dans des immeubles existants. Du point de vue du consommateur, la demande relative des deux types de logements locatifs ne changerait pas et, par conséquent, les prix relatifs devraient rester à peu près stables.

Créer une nouvelle taxe importante sur les logements neufs devrait faire augmenter les loyers en général. Pour comprendre comment on arriverait à cette hausse généralisée, supposons un marché en équilibre. Il y aurait un stock de logements locatifs existants auquel s'appliquerait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

une certaine demande. On obtiendrait ainsi le prix du marché. Il existerait aussi un marché substitut, formé de logements locatifs neufs. Dans ce secteur, le prix du marché s'établirait également en fonction de l'offre et de la demande. Si une taxe était instaurée dans le secteur des logements neufs, les prix augmenteraient dans ce secteur et la demande y fléchirait. Comme la taxe ferait monter le prix de logements neufs, une partie de la demande se tournerait vers les logements existants. Mais une hausse de la demande de logements existants ne pourrait accroître l'offre fixe, de sorte que des hausses de prix se feraient également sentir sur ce marché.

Les contrôles des loyers compliqueraient les choses mais ne changeraient pas le fait qu'une demande excédentaire existerait dans ce secteur. Si elle ne pouvait être éliminée par des hausses de prix, d'autres ajustements surviendraient.

Quoi qu'il en soit, il est certain que l'évolution du secteur taxé influencerait aussi le secteur non taxé. Les prix monteraient dans les deux secteurs du marché et la construction de logements neufs devrait diminuer.

C. Les terrains

Les propriétés à usage personnel ne seraient pas assujetties à la TPS au moment de la revente. On y inclurait tout terrain vendu par un commerçant non enregistré. Pareille transaction ne serait pas taxée, même si les activités de l'acheteur étaient habituellement assujetties à la taxe. Si un promoteur immobilier achetait un terrain d'un commerçant non enregistré et le transformait en un lotissement destiné à la revente, la vente originale ne serait pas assujettie à la TPS et ne donnerait droit à aucun crédit sur intrants. Au bout du compte cependant, le terrain serait taxé, au même titre que tous les autres intrants du lotissement. Si ce lotissement se composait d'habitations admissibles à la ristourne, l'acheteur pourrait ne payer que 4,5 p. 100 de taxe. Lorsqu'un particulier demanderait à un entrepreneur de lui construire une maison, la même ristourne s'appliquerait.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On pourrait économiser sur la taxe en achetant un terrain d'un commerçant non enregistré qui le gardait pour usage personnel. Dans ce cas, l'acheteur ne paierait la TPS que sur le bâtiment et pas sur le terrain.

D. Les rénovations

Le propriétaire qui réparerait ou rénoverait sa maison paierait la TPS sur le coût de ces travaux, de la même façon qu'il paierait la TPS sur une coupe de cheveux ou à l'achat de vêtement ou d'une automobile. Ces rénovations et réparations n'influenceraient pas le statut fiscal de la maison au moment de la revente; elle serait toujours exonérée. Les maisons faisant l'objet de rénovations importantes effectuées par une personne ou une entreprise oeuvrant normalement dans ce domaine seraient considérées comme des maisons neuves et assujetties à la TPS à la revente.

QUI PAIERAIT LA TAXE?

On considère généralement que la TPS est une taxe qui serait payée par le consommateur final des produits et services, si ces derniers étaient consommés au Canada. Les étapes intermédiaires de la production et de la distribution seraient assujetties à la taxe de vente, mais elles donneraient également droit à un crédit sur intrants. Par conséquent, seule la valeur ajoutée serait taxée à chaque étape. Si le montant de taxe à payer à chaque étape était transmis en aval, le consommateur final assumerait en définitive tout le fardeau de la taxe.

Les analyses économiques examinent depuis longtemps la question de l'incidence fiscale, qui consiste à déterminer qui assume le fardeau des taxes. Bien que les modalités de la taxe puissent exercer une influence, cette incidence résulte en grande partie de la conjoncture du marché. L'incidence fiscale a tendance à ne pas se laisser légiférer. Ainsi, la responsabilité légale de payer la taxe peut être confiée au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

vendeur ou à l'acheteur, sans que cela détermine qui assume vraiment le coût de la taxe.

Pouvoir déterminer l'incidence d'une taxe donne des indications sur les attitudes des contribuables face à celle-ci. Si le contribuable pouvait transmettre la taxe en entier à quelqu'un d'autre, il lui serait égal de se faire imposer une taxe de 9 p. 100 ou d'avoir droit à une détaxe ou à une exonération. Comme les contribuables expriment une préférence, ils considèrent probablement qu'ils portent eux-mêmes une partie du fardeau.

Le fardeau d'une taxe de vente est habituellement porté par les vendeurs et par les acheteurs, à un degré qui dépend des caractéristiques de l'offre et de la demande. Dans quelques cas extrêmes, il repose exclusivement sur les uns ou les autres.

Le Canada ayant une petite économie ouverte, bon nombre de produits peuvent être achetés en quantité illimitée au prix mondial. Vu que les importations déterminent alors le prix intérieur, une taxe de vente sur les produits nationaux et sur les produits importés est toujours payée en entier par les consommateurs. Si, pour une raison ou une autre, la taxe ne s'applique qu'aux importations, ce sont alors les producteurs intérieurs qui en assument tout le fardeau.

Certains services importés pourraient bien être impossibles à taxer, notamment les services financiers tels que l'assurance, le courtage en valeurs, les services bancaires, etc., sur lesquels un Canadien lié par contrat à une entreprise étrangère pourrait éviter complètement de payer la TPS. Dans ce cas, les producteurs nationaux des mêmes services porteraient tout le fardeau de la TPS.

Un détaillant incapable de transmettre une taxe préférerait toujours une détaxe à une exonération, à moins que les coûts d'administration ne soient particulièrement élevés. Ce commerçant préférerait également l'exonération à une imposition au taux complet de la TPS. Toutefois, s'il ne faisait pas affaire au niveau du détail, il pourrait bien préférer être assujetti à une TPS de 9 p. 100 plutôt que d'être exonéré; dans le premier cas, les clients pourraient recevoir le plein montant du crédit sur intrants, ce qui serait impossible dans le second. Un vendeur faisant face

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

à des coûts d'administration extraordinairement élevés pourrait préférer une exonération, mais dans la plupart des cas, un commerçant qui ne fait pas affaire au niveau du détail aurait avantage à être assujetti au plein montant de la taxe.

À COMBIEN DE REPRISES LA TAXE SERAIT-ELLE PERÇUE?

A. Les articles d'occasion

La TPS est davantage une taxe sur la valeur ajoutée qu'une taxe de vente. On peut définir une taxe de vente comme une taxe sur une transaction plutôt que sur un produit. Ainsi, une taxe de vente provinciale peut s'appliquer à plusieurs reprises au même produit, par exemple à une automobile qui, vendue neuve, est taxée, puis, vendue d'occasion, l'est à nouveau. Ce genre de taxation multiple ne devrait pas se produire avec une taxe sur la valeur ajoutée du genre de la TPS.

Pourquoi alors les articles d'occasion seraient-ils taxés en vertu de la TPS? Pour diverses raisons. Les articles d'occasion rivalisent avec les produits neufs et sont souvent vendus par le même détaillant. Si un type de produit était taxé mais pas l'autre, les coûts d'administration du vendeur pourraient augmenter et une occasion de fraude fiscale se présenter. Cela pourrait également fausser les prix relatifs des deux types de produits, surtout s'il existait une source d'articles d'occasion non taxée, les importations par exemple. De plus, la vente d'articles d'occasion comporte souvent la création d'une certaine valeur ajoutée, que la taxe permet d'imposer effectivement. Par conséquent, la vraie question qui se pose est de savoir si taxer les articles d'occasion créerait une application en cascade de la taxe, ce qui en porterait le taux effectif au-delà de 9 p. 100.

Les articles d'occasion vendus par des commerçants non enregistrés ne seraient pas assujettis à la TPS, tandis que les mêmes produits vendus par un commerçant enregistré le seraient. Cela fausserait-il la situation ou serait-il contraire au principe de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

neutralité? Non, malgré les craintes des vendeurs d'automobiles d'occasion.

Lorsqu'un concessionnaire achèterait une automobile d'un vendeur non enregistré, il pourrait demander un crédit fictif pour taxe sur intrants comme s'il avait payé la TPS sur la transaction, même s'il n'avait en fait versé aucune taxe. Le coût effectif de la voiture pour le concessionnaire serait donc inférieur au prix payé réellement. Il ajouterait ensuite sa majoration et percevrait la taxe sur la vente. Son prix de vente total, taxe comprise, différerait peu de ce qu'il aurait été avant l'imposition de la taxe.

Prenons un autre exemple. Un particulier vend une voiture d'occasion à un autre particulier ou à un concessionnaire au prix de 10 000 $. La TPS ne s'appliquerait pas à la vente entre les deux particuliers. Si le concessionnaire achetait la voiture, il pourrait la revendre 11 000 $. En vertu de la TPS, s'il l'achetait à 10 000 $, il pourrait demander un crédit de 826 $, soit 9/109 du prix d'achat, même s'il n'avait payé aucune taxe. Son coût effectif serait de 9 174 $, auquel il ajouterait sa marge de 1 000 $ pour tenir compte des profits, de l'inspection, des réparations, etc., pour obtenir un prix de vente de 10 174 $. Si l'on y ajoutait la TPS de 9 p. 100, l'acheteur finirait par payer un peu plus que ce qu'il aurait payé sans la taxe, soit 11 089,66 $ au lieu de 11 000 $. La différence correspond simplement à la taxe appliquée à la valeur ajoutée du concessionnaire. Les ventes privées d'articles d'occasion ne seraient pas avantagées par rapport aux ventes de commerçants enregistrés, et il ne se produirait aucune application en cascade de la taxe.

B. Les articles d'occasion qui prennent de la valeur

Il existe une exception à cette règle générale: la catégorie de biens appelée dans le document technique "articles d'occasion prenant de la valeur". Cette catégorie comprend des biens personnels tels que gravures, eaux-fortes, toiles et sculptures, bijoux, timbres et pièces numismatiques. Aucun crédit fictif ne serait accordé à une personne non enregistrée qui achèterait de tels biens d'une personne non enregistrée.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le crédit fictif vise à instaurer un mécanisme permettant d'éliminer la taxe incorporée au prix d'un produit acheté d'une personne non enregistrée. Mais lorsque les biens prennent de la valeur, un tel crédit fictif compenserait un montant de taxe plus élevé que celui qui serait incorporé au prix du produit.

Dans le cas des biens qui prennent de la valeur, un crédit fictif mènerait probablement à des situations où la taxe serait inférieure à 9 p. 100 de la valeur ajoutée totale, même si ce taux nominal s'appliquait aux ventes. Il en serait ainsi parce que le crédit fictif établi en fonction du prix d'achat pourrait être supérieur à la TPS déjà payée. En l'absence de crédit fictif, il se produirait une application en cascade de la taxe et le taux d'imposition effectif pourrait dépasser 9 p. 100.

Au moins deux questions se posent donc ici. La première touche aux recettes publiques et la seconde à l'effet perturbateur éventuel de cette taxe sur les commerçants de ce genre de biens d'occasion.

La plupart des biens de cette catégorie ne prennent pas de valeur avec le temps; c'est particulièrement vrai des oeuvres d'art. Un crédit fictif sur un produit qui prend de la valeur réduirait la taxe que perçoit le gouvernement seulement lorsque le produit passerait d'un commerçant à un particulier et reviendrait à un commerçant, vu que les ventes entre commerçants enregistrés seraient taxables et donneraient droit à un crédit. De plus, la taxe perçue par le gouvernement ne serait réduite que lorsque le particulier vendrait le produit à un commerçant à un prix supérieur au prix d'achat. Étant donné que les marges des commerçants sont très élevées sur ces biens, une telle appréciation serait rare. En fait, de telles hausses rapides ne se produisent habituellement que pendant des périodes d'inflation élevée. Par conséquent, accorder des crédits fictifs sur ces biens ne créerait pas un manque à gagner important pour le gouvernement.

En refusant d'accorder aux commerçants des crédits fictifs sur ces biens, le gouvernement pénaliserait les commerçants enregistrés, puisqu'il taxerait leur valeur ajoutée à plus de 9 p. 100 dans certains cas. C'est ce type de sort que les vendeurs de voitures d'occasion

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pensaient, à tort, devoir subir. Tel serait cependant le sort réservé aux antiquaires, aux marchands de pièces numismatiques et de timbres ainsi qu'aux galeries d'art.

LES PRODUITS EXONÉRÉS ET LES PRODUITS DÉTAXÉS

Un traitement fiscal préférentiel serait accordé à deux groupes de produits et services. Certains, comme les produits alimentaires de base, les médicaments sur ordonnance et les appareils médicaux, seraient détaxés. Cette détaxe serait obtenue en appliquant une taxe de taux nul aux ventes de détail et en permettant à tous les commerçants de ces produits de demander un crédit au titre de toute le taxe payée sur les intrants. De cette façon, le prix de vente final n'incorporerait aucune taxe; le gouvernement vise donc clairement à réduire le prix relatif de ces produits.

Cette règle s'appliquerait également à tous les produits et services exportés. Dans ce cas, cependant, le gouvernement cherche moins à accorder un traitement préférentiel aux consommateurs étrangers qu'à reconnaître que les exportateurs canadiens ne peuvent exiger plus que le prix international et que, par conséquent, le fardeau de toute taxe serait assumé par les exportateurs. La détaxe des exportations vise aussi à améliorer la compétitivité des exportations canadiennes.

Une autre catégorie de produits et services qui reçoit un traitement préférentiel est celle des fournitures exonérées. La vente de ces produits ne serait pas taxée mais les commerçants ne pourraient pas demander de crédit pour taxe sur intrants. Cette catégorie de produits comprend les locations à long terme, les services de garderie et certaines fournitures des organismes de charité, des organisations sans but lucratif et des organismes du secteur public. Les économies réalisées par le consommateur final dépendraient de la proportion de la valeur ajoutée totale produite par le vendeur du produit ou service exonéré. Tout ce que l'on peut dire avec certitude, c'est que le consommateur ne verrait pas la taxe qu'il paierait.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans le cas de produits exonérés exigeant une concentration relativement forte de main-d'oeuvre, tels que les services de garderie, l'exonération se traduirait par des économies assez importantes pour le consommateur. Lorsque la contribution du fournisseur à la valeur ajoutée totale serait relativement petite, les économies de taxe réalisées par le consommateur seraient faibles.

Les produits exonérés brisent la chaîne de la taxation de la valeur ajoutée. Si un fournisseur exonéré faisait affaire au niveau du détail ou si un produit exonéré était vendu à ce niveau, il ne se produirait aucune application en cascade de la taxe. Mais il pourrait se poser un problème au niveau du vendeur intermédiaire.

Souvenons-nous qu'une vente exonérée serait une vente sur laquelle aucune TPS ne serait perçue mais pour laquelle le vendeur ne pourrait demander de crédit pour taxe sur intrants. Le produit contiendrait donc une certaine taxe camouflée. Si l'acheteur de ce produit s'en servait comme intrant dans la production de produits non exonérés, il ne pourrait demander de crédit pour taxe sur intrants, bien que la taxe s'applique à ses ventes finales, au taux pertinent. Ces produits taxés à un taux de 9 p. 100 pourraient avoir un taux effectif plus élevé, alors que les produits détaxés auraient un taux effectif positif. Les exonérations au niveau intermédiaire pourraient donc se solder par une certaine application en cascade de la taxe.

L'exonération libérerait le commerçant de la paperasserie rattachée à la taxe. Lorsque ce fardeau serait onéreux, l'exonération serait un outil utile. C'est pourquoi une exonération générale serait accordée à tous les commerçants dont le chiffre de ventes ne dépasse pas 30 000 $ par année.

LES QUESTIONS D'ORDRE ADMINISTRATIF

A. La complexité

Outre la mention de 200 millions de dollars prévus pour les frais administratifs supplémentaires, le document technique apporte

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

vraiment très peu de précisions sur la question des coûts d'administration et d'application du régime. Or, ces coûts jouent un rôle vital dans la conception d'un régime fiscal. En fait, bon nombre des questions encore controversées qui sont liées aux modalités de la taxe découlent de ces considérations.

Selon les propositions contenues dans le document technique au sujet de la TPS, il y aurait des produits taxés à 9 p. 100, des produits détaxés, des produits exonérés et des fournisseurs exonérés. Tout commerçant enregistré devrait assumer des coûts d'application, qui augmenteraient en fonction de la complexité du régime. Si tous les produits étaient taxés au même taux, la taxe à payer pourrait être calculée très facilement; elle correspondrait à la différence entre les ventes intérieures totales et les achats totaux, multipliée par 9 p. 100. Si le résultat était positif, l'entreprise devrait envoyer un chèque; s'il était négatif, elle demanderait un remboursement. Il ne serait pas nécessaire d'exonérer les petits commerçants parce que les coûts d'application ne seraient pas exagérés. Toutes les entreprises tiendraient le même genre de registres que maintenant et ces registres pourraient faire l'objet d'une vérification. Parce qu'il ne serait pas nécessaire d'indemniser les petites entreprises percevant la taxe, environ 600 millions de dollars pourraient être économisés.

La complexité de l'application augmente de manière spectaculaire à mesure que nous nous éloignons de ce régime simple. Selon le Fonds monétaire international, un régime prévoyant un taux positif, des produits détaxés et des produits exonérés exige neuf pièces justificatives de chaque contribuable. Un régime prévoyant deux taux positifs, en plus de produits détaxés et de produits exonérés, comme c'est le cas en Irlande, en exige 38.

Il en va de même des frais d'administration. Un régime simple coûte moins cher à administrer et à vérifier. Le régime actuel comporte des milliers de dispositions spéciales est de modalités administratives, soit environ une par trois contribuables enregistrés. Ces dispositions et modalités résultent des appels interjetés par les commerçants. Les autorités fiscales doivent évaluer ces appels, rédiger

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des décisions, les interpréter et les appliquer. La TPS s'appliquerait à 1,25 million de contribuables (c.-à-d. d'entreprises qui percevraient la taxe) et, à en juger par le document technique, elle serait un terrain fertile pour des cas spéciaux de ce genre.

L'administration d'une taxe de vente occasionne habituellement des frais fixes élevés. En règle générale, plus le taux est élevé, plus les frais administratifs moyens diminuent quand ils sont exprimés en pourcentage des recettes fiscales. Les coûts moyens diminuent également quand le régime est simplifié. Il est toutefois probable que ces coûts ne déclinent pas continuellement à mesure que les taux augmentent. Des taux très élevés suscitent l'évasion et la fraude fiscales, ce qui fait monter les coûts d'application et de vérification. L'expérience internationale laisse croire qu'il n'est pas déraisonnable de s'attendre que les frais administratifs totaux représentent environ 1 p. 100 des recettes totales. L'administration de la TVF représente actuellement de 0,45 p. 100 à 0,62 p. 100 environ des recettes.

En outre, la TPS imposerait aux commerçants des coûts d'application qui, dans l'ensemble, auraient tendance à être plusieurs fois plus élevés que ceux du gouvernement. Une étude sur la TVA au Royaume-Uni dans les années 70 a indiqué qu'il en coûtait quatre fois plus cher au secteur commercial pour appliquer la taxe qu'au gouvernement pour l'administrer.

Mais la vraie crainte au sujet des coûts d'application touche à leur profil en fonction de la taille de l'entreprise. Il en coûterait beaucoup plus aux petites entreprises qu'aux grandes pour appliquer une telle taxe. Pour les petites entreprises, les coûts pourraient dépasser 1 p. 100 du chiffre de ventes. À un taux de TPS de 9 p. 100, les coûts d'application représenteraient 11 p. 100 des recettes fiscales, ce qui dépasse considérablement le droit d'administration de 0,4 p. 100 des recettes offert par le gouvernement. Ce qui est en cause ici, c'est de savoir dans quelle mesure la rationalisation de la comptabilité et des déclarations pourrait abaisser les coûts d'application des petites entreprises. Le document technique prévoit une exonération pour les petits commerçants, mais l'expérience internationale donne à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

penser que beaucoup de petits commerçants ne s'en prévalent pas et qu'un grand nombre des quelque 750 000 petits commerçants canadiens pourraient préférer s'enregistrer en vertu du nouveau régime.

Ce qui importe davantage cependant, c'est que les coûts d'observation globaux au Canada pourraient être particulièrement élevés en raison de la possibilité très réelle que les commerçants doivent faire face à deux régimes de taxe de vente différents, soit la TPS et les taxes de vente provinciales. Les assiettes fiscales différeraient, tout comme les taux. Les taxes provinciales ont tendance à être assujetties à des niveaux de transactions minimaux, ce qui ne serait pas le cas de la TPS, selon le document technique. Percevoir deux taxes de ce genre au niveau de détail pourrait entraîner des coûts d'application supérieurs à la somme des coûts de chaque taxe.

B. Des solutions de rechange

Un vendeur dont la gamme de produits appartient à plus d'une catégorie trouverait particulièrement difficile et complexe l'application de la TPS. Étant donné que la détermination du statut fiscal des ventes et des intrants créerait une grande confusion et des dépenses élevées dans le secteur privé et chez les autorités fiscales, nous devons nous demander s'il existe des solutions de rechange.

Une solution évidente consisterait à taxer tous les produits au même taux, dans la mesure du possible. On admet généralement que les exportations ne peuvent pas être taxées, mais que les produits alimentaires de base, les médicaments et les appareils médicaux le pourraient. Même si ces produits sont désignés "méritoires", il existe d'autres façons d'éliminer le fardeau fiscal. Dans le cas des aliments, le crédit remboursable pour TPS pourrait être redéfini de manière à favoriser les familles à faible revenu, qui consacrent une grande partie de leur revenu aux aliments.

D'autres moyens pourraient permettre d'éliminer la taxe sur toutes les formes d'aliments. Rappelons-nous que la TPS, telle que décrite dans le document technique, n'accorderait un traitement préférentiel qu'aux aliments achetés afin d'être préparés et consommés à la maison. Cette

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

distinction entre divers types d'aliments serait à l'origine d'une grande partie de la complexité administrative au niveau du détail et du casse-tête administratif des autorités fiscales. Tout taxer ou ne rien taxer du tout serait préférable au méli-mélo proposé dans le document technique. Les recettes auxquelles le gouvernement renoncerait en détaxant tous les aliments seraient inférieures à un point de pourcentage de taxe.

La taxe de vente payée sur les médicaments et les appareils médicaux pourrait être remboursée par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Ce régime prévoit actuellement un crédit nom remboursable pour ces dépenses, crédit qui pourrait être redéfini et devenir remboursable. Il serait alors facile de déterminer quelle façon de procéder entraînerait les frais d'administration et les coûts d'application les plus élevés.

LA TAXATION DU SECTEUR FINANCIER

Pour qu'une taxe de vente multistade soit aussi neutre que possible, il faudrait que son assiette soit large; il n'y aurait donc aucune raison d'exonérer les services financiers. En fait, telle était l'intention du gouvernement fédéral au départ, puisqu'il pensait appliquer la taxe aux marges des intermédiaires financiers. Presque tous les pays qui perçoivent des taxes sur la valeur ajoutée ont cependant choisi d'exonérer le secteur financier simplement parce que ce secteur est très difficile à taxer efficacement. Le Canada compte maintenant s'engager lui aussi dans cette voie. De plus, compte tenu de la nature du produit et du fait que d'autres pays ont choisi de ne pas assujettir ce secteur à une TVA, l'imposition de la TPS pourrait nuire grandement à la compétitivité du secteur financier canadien.

Le document technique définit les services financiers de manière à inclure les services de change, le prêt ou l'emprunt d'argent, ainsi que la souscription ou le transfert de propriété d'instruments financiers. Les opérations relatives aux instruments financiers, qui sont des services financiers, seraient exonérées.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Selon le document technique, le crédit-bail ne serait pas considéré comme un service financier, et tous les paiements de crédit-bail seraient assujettis à la TPS. Cette disposition contraste avec le traitement accordé aux locations résidentielles à long terme, qui seraient exonérées même si elles ne sont rien d'autre qu'une location à long terme d'un bien immobilier.

Le crédit-bail est une solution de rechange à l'emprunt direct en vue d'acheter un actif à long terme. Lors de l'achat direct d'un actif, la taxe s'appliquerait à la transaction mais pas aux intérêts sur l'emprunt. Les paiements d'intérêt constituent une part très importante des paiements mensuels, et ils ne seraient pas taxés. Le crédit-bail est essentiellement la même activité, tous ces aspects étant réunis dans un seul mécanisme. Assujettir tout le paiement de crédit-bail à la TPS assujettirait un service financier, soit l'emprunt d'argent, à la taxation. Par conséquent, au niveau du détail, le crédit-bail pourrait cesser d'être un moyen qui rivalise avec le financement classique.

CONCLUSION

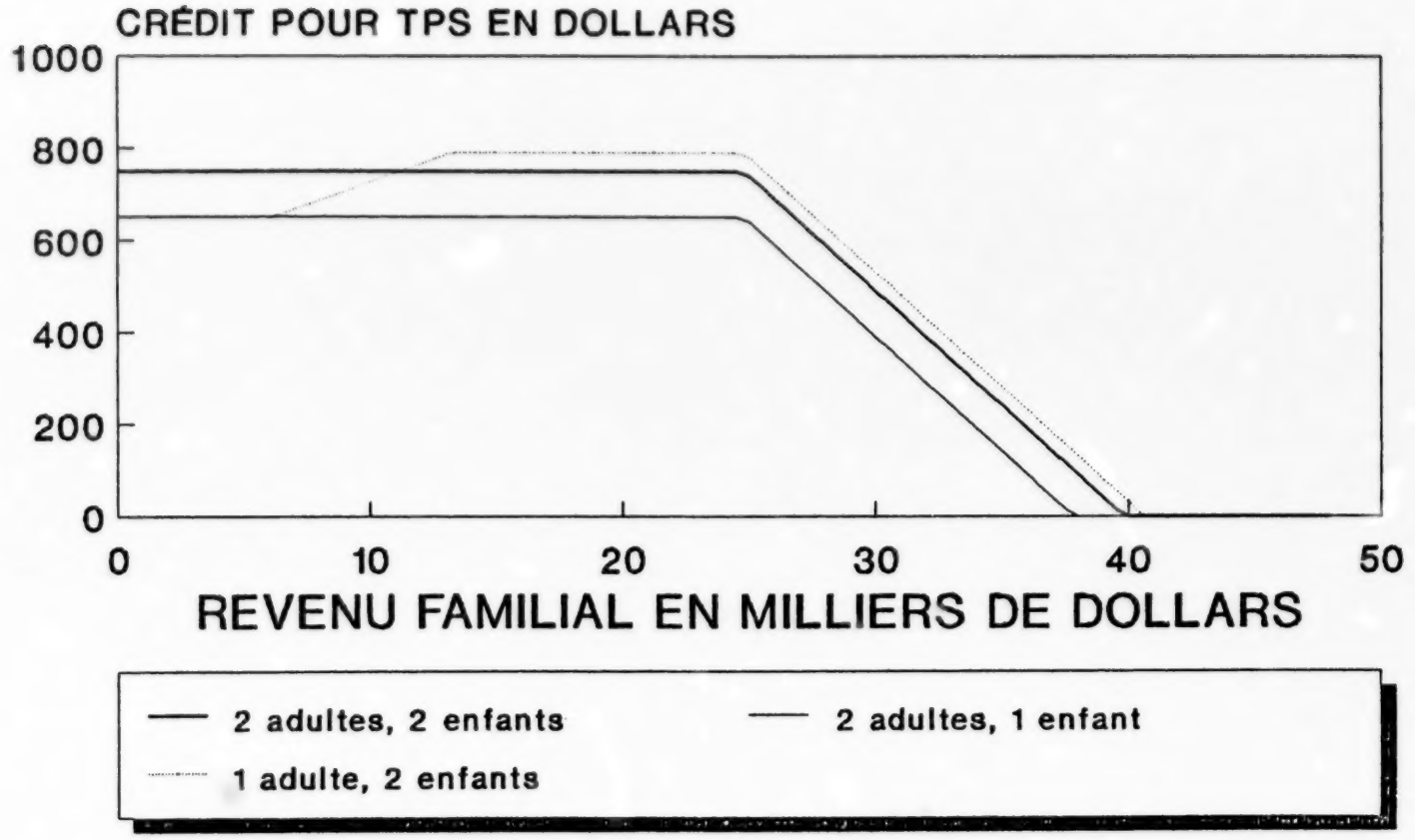
La taxe sur les produits et services vise à donner au gouvernement un substitut efficient à la taxe sur les ventes des fabricants existante. Le gouvernement atteindrait l'efficience en imposant une taxe à une assiette fiscale relativement large, ce qui fausserait le moins possible les choix des consommateurs. Parce qu'elle accorderait un crédit pour la taxe payée sur les intrants, la TPS vise aussi à éliminer la taxe sur les biens d'équipement et, de la sorte, à améliorer la productivité. Elle devrait aussi améliorer la compétitivité de l'économie canadienne en abolissant la taxe sur les produits exportés et en traitant les importations et la production intérieure sur un pied d'égalité. À ces deux égards, la taxe existante ne répond pas aux critères de l'efficience.

Aucune taxe n'est parfaite, et la TPS ne fait pas exception à la règle. L'analyse ci-dessus a fait ressortir quelques-uns des points faibles des propositions actuelles. La taxe risque d'être particulièrement vulnérable en ce qui concerne ses frais d'administration et ses coûts

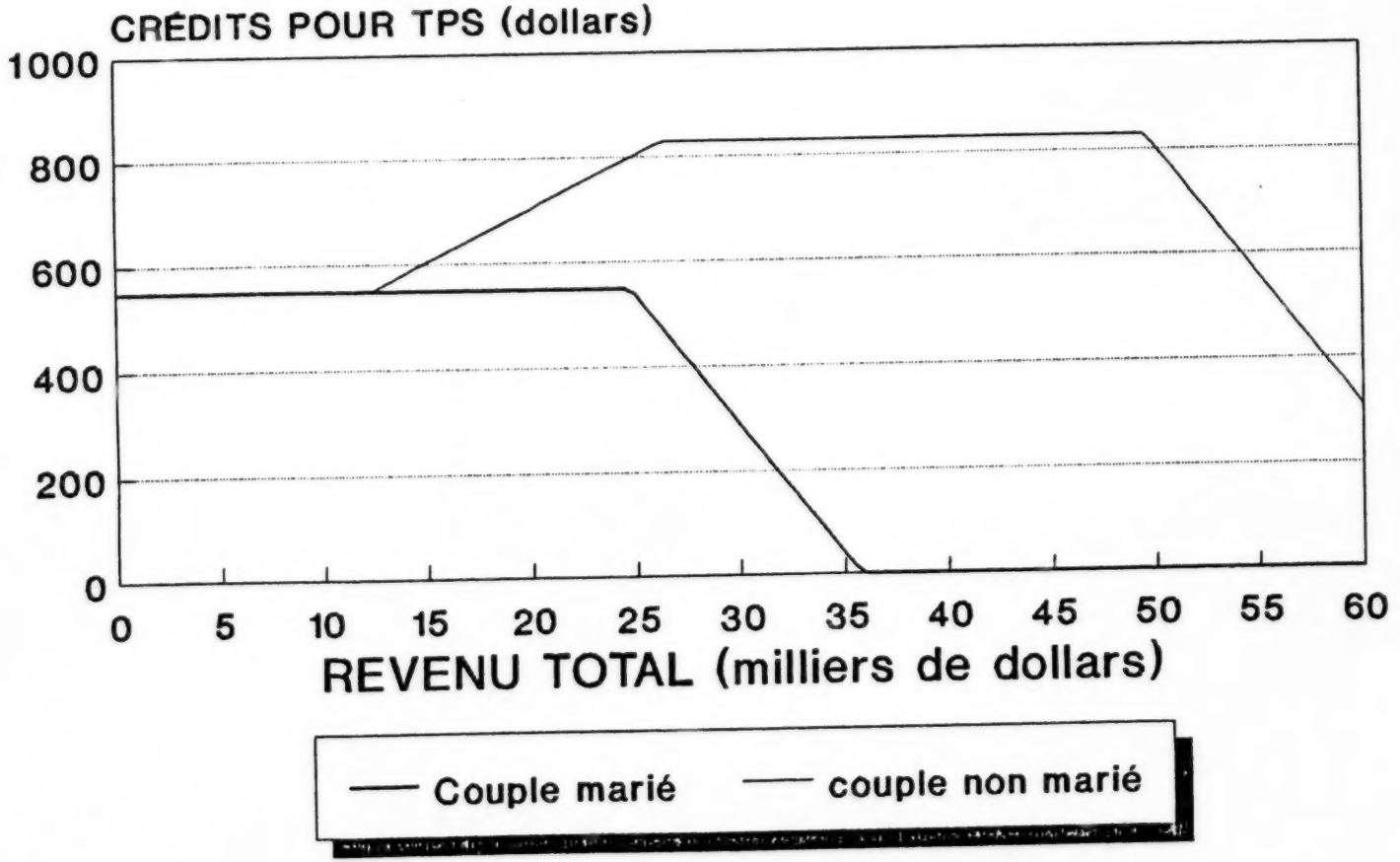
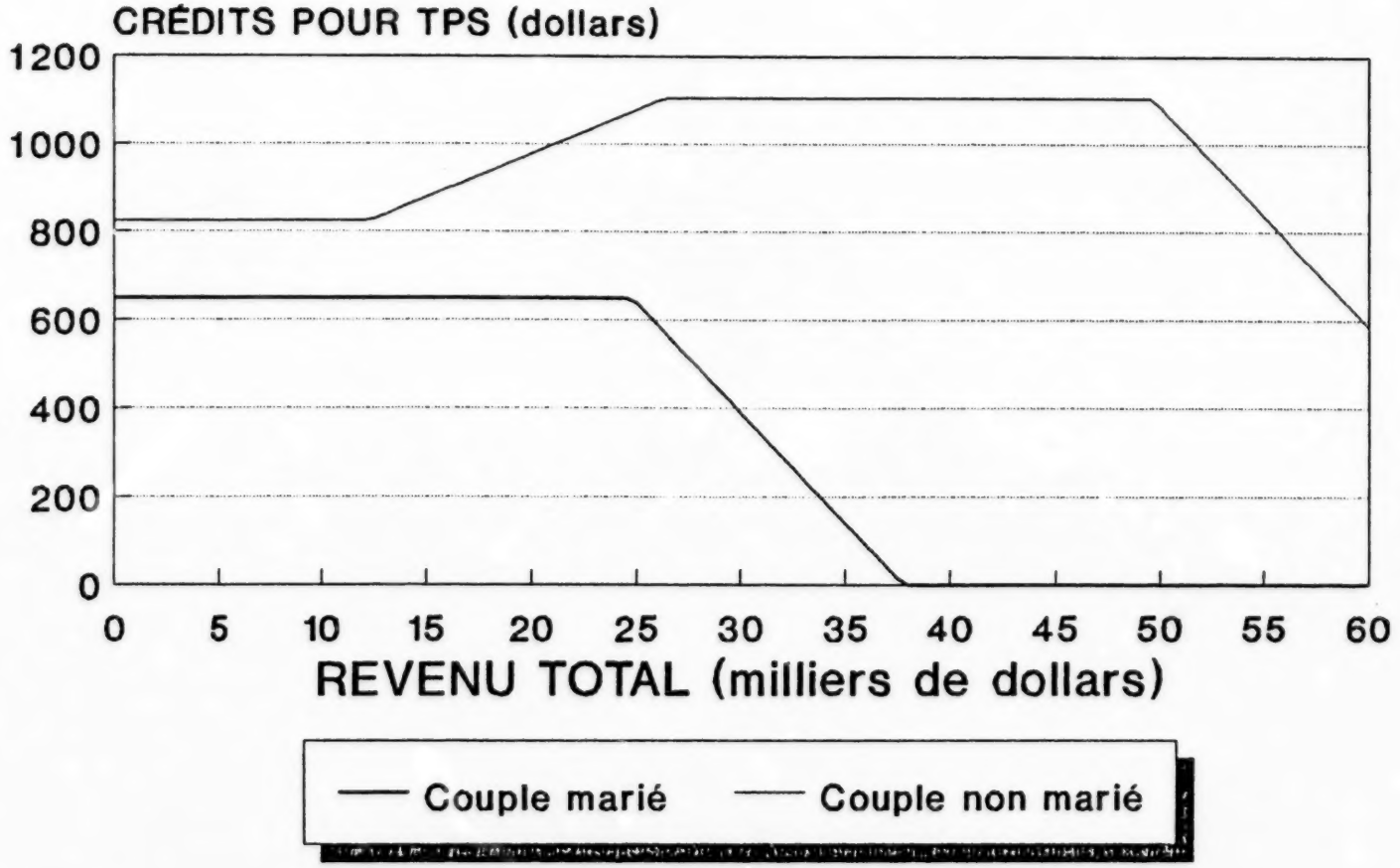
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'application, soit les domaines où le gouvernement se montre avare de renseignements pour le moment. Or, ce sont ces questions qui, au bout du compte, pourraient déterminer le succès ou l'échec de la réforme de la taxe de vente.

GRAPHIQUE 1
CRÉDITS POUR TPS
TROIS TYPES DE FAMILLE



GRAPHIQUE 2
CRÉDITS POUR TPS: 2 ADULTES SANS ENFANTS
COUPLE MARIÉ ET COUPLE NON MARIÉ



GRAPHIQUE 3
CRÉDITS POUR TPS: 2 ADULTES ET 1 ENFANT
COUPLE MARIÉ ET COUPLE NON MARIÉ